

**TINJAUAN HUKUM ISLAM TENTANG GANTI RUGI HAK RAKYAT  
DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**  
(Studi Analisis Tentang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan  
Tanah Untuk Kepentingan Umum)



**FAKULTAS SYARIAT**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI**  
**RADEN INTAN LAMPUNG**  
**1440 H/2019 M**

**TINJAUAN HUKUM ISLAM TENTANG GANTI RUGI HAK RAKYAT  
DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**  
(Studi Analisis Tentang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan  
Tanah Untuk Kepentingan Umum)

**Skripsi**

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Maemenuhi  
Syarat-Syarat Guna Mendapatkan Gelar Sarjana SI  
Dalam Ilmu Syariah**



**Pembimbing I : Drs. H. Mohammad Rusfi, M.Ag  
Pembimbing II : Eti Karini, S.H., M.Hum**

**FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
1440 H/2019 M**

## **ABSTRAK**

### **TINJAUAN HUKUM ISLAM TENTANG GANTI RUGI HAK RAKYAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

(Studi Analisis Tentang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum)

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik, maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah. Hak atas tanah merupakan hak penguasaan hak atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang kewajiban atau larangan bagi pemegang haknya. Adapun permasalahan dalam skripsi ini adalah bagaimana pemberian ganti rugi hak rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan bagaimana pemberian ganti rugi hak rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut hukum Islam. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pemberian ganti rugi hak rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilihat dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Hukum Islam.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, sementara penelitian ini bersifat deskriptif, jenis data dalam penelitian ini terdiri dari 2 jenis data primer dan data sekunder, pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan studi kepustakaan, sedangkan pengolahan datanya dengan menggunakan editing, koding, tabulasi dan interpretasi data adapun analisis datanya menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa tindakan Pemerintah dalam kasus pembebasan tanah tidak berpihak pada kepentingan rakyat. Karena selalu terjadi konflik pembebasan tanah. Hal ini pada dasarnya, bukan karena rakyat menolak kepentingan pembangunan, kepentingan bisnis, kepentingan investasi atau kepentingan umum lainnya, tetapi karena prosedur hukum yang tidak terpenuhi seperti musyawarah dalam penentuan ganti rugi yang cenderung sepihak.. Dampak perilaku Pemerintah tidak relevan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sebab yang terjadi justru hilangnya mata pencaharian penduduk, terganggunya kesehatan masyarakat, berkurangnya tingkat pendapatan penduduk, meningkatnya angka kemiskinan di masyarakat, menambahnya jumlah pengangguran, dan yang terakhir adalah yang menyangkut tentang masa depan, yaitu membuat anak-anak korban penggusuran putus sekolah karena tidak adanya biaya yang mencukupi. Dalam perspektif fiqih pemerintah boleh mendesak atau memaksakan terjadinya pemindahan hak oleh pihak pemilik atau pembebasan tanah. Namun dalam pembebasan tanah ini Pemerintah harus selalu memperhatikan aspek kemaslahatan untuk para warga yang tanahnya diambil alih, agar tidak terjadi kesenjangan dan ketimpangan sosial di kemudian hari nanti.





**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN LAMPUNG  
FAKULTAS SYARIAH**

*Jl. H. Endro Suratmin, Sukarampe, Bandar Lampung, 35313, Telp. (0721) 703260*

**PERSETUJUAN**

Tim pembimbing telah membimbing dan mengoreksi dengan nama :

Nama : Cindri Yanto

NPM : 1321020086

Jurusan : Syariah

Fakultas : Syariah

Judul : Tinjauan Hukum Islam Tentang Ganti Rugi Hak Rakyat Dalam  
Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Analisis  
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan tanah  
Untuk Kepentingan Umum)

**MENYETUJUI**

Untuk dimunagqasyahkan dan dipertahankan dalam sidang Munaqasyah Fakultas

Syariah UIN Raden Intan Lampung

Pembimbing I

**Drs. H. Mohammad Rusli, M.Ag**

**NIP.195902151986031004**

Pembimbing II

**Eti Karini S.H., M.Hum**

**NIP.197308162003122003**

Mengetahui  
Ketua Jurusan/Prodi

**Drs. Susiadi As. M.Sos.I**

**NIP.195808171993031002**





**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN LAMPUNG  
FAKULTAS SYARIAH**

*Jl. H. Endro Suratmin, Sukarampe, Bandar Lampung, 35313, Telp. (0721) 703260*

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul : **Tinjauan Hukum Islam Tentang Ganti Rugi Hak Rakyat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum)**, Disusun oleh **Cindri Yanto, NPM : 1321020086** Jurusan **Siyasah**, telah diujikan dalam Sidang munaqasyah Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung pada Hari/Tanggal: **Rabu / 18 Juli Desember 2018**

**TIM DEWAN PENGUJI**

**Ketua : Marwin., S.H., M.H**

**Sekretaris : Dani Amran Hakim., S.H., M.H**

**Penguji I : Dr. Jayusman, M.Ag**

**Penguji II : Drs. H. Mohammad Rusfi, M.Ag**

**Dekan Fakultas Syariah dan Hukum  
Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung**

**Dr. Amasyah, S.Ag., M.Ag.**  
NIP. 197009011997031002



## MOTTO

الظّرارة شرط لوجوب ضمان

“ Kerugian adalah syarat terhadap keharusan ganti rugi”<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> Mahmoed Syaikh S dan Syaikh M. Ali as kitab Al Asybah wan Nadhair, hlm. 83

## **PERSEMBAHAN**

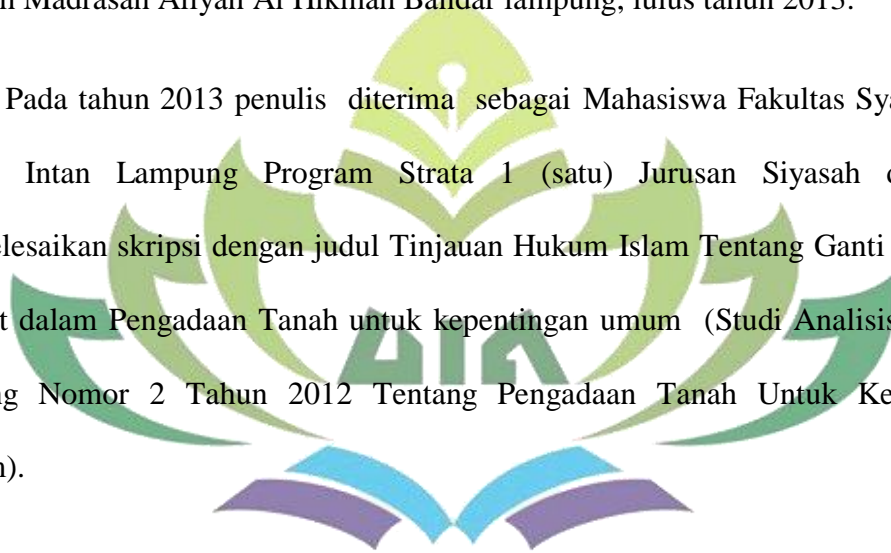
Allhamdulillahirobil alamin dengan menyebut nama Allah SWT Tuhan Yang Maha Penyayang, penuh cinta kasih-Nya yang telah memberikan saya kekuatan, yang menuntun dan menyemangatiku menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini kupersembahkan kepada:

1. Kedua orang tua Mizan Zakki dan Hazana Hasan tercinta, yang senantiasa memberikan kasih sayang, bimbingan, motivasi dan selalu mendo'akan demi tercapainya cita-citaku.
2. Kakak-kakakku Nina Selftiana, Junindra, Hasbun Doya, Nazrul, Rabsan Jani dan adekku Nike Lidiya Sari, Opan Saputra yang selalu mendoa'akan dan memberikan dorongan demi Keberhasilanku
3. Keluargaku yang selalu memberikan semangat dan selalu menanti keberhasilanku
4. Almamaterku tercinta UIN Raden Intan Lampung yang telah mendewasakan dalam berpikir dan bertindak.

## **RIWAYAT HIDUP**

Penulis Bernama Cindri Yanto dilahirkan di Pugung Malaya pada Tanggal 14 Oktober 1995 anak kedua dari empat bersaudara dari pasangan ayah yang bernama Mizan Zakki dan Ibu Bernama Hazana Hasan. Penulis mengawali pendidikan di SD Negeri 01 Pugung Malaya Kecamatan Lemong Kabupaten Pesisir Barat, dilanjutkan ke SMP Negeri 03 Lemong Kabupaten Pesisir Barat Lulus Tahun 2010, dilanjutkan sekolah Madrasah Aliyah Al Hikmah Bandar Lampung, lulus tahun 2013.

Pada tahun 2013 penulis diterima sebagai Mahasiswa Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung Program Strata 1 (satu) Jurusan Siyasah dan telah menyelesaikan skripsi dengan judul Tinjauan Hukum Islam Tentang Ganti Rugi Hak Rakyat dalam Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum).





## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrohmannirrohim*

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadairat Allah SWT yang telah memberikan hidayah, ilmu pengetahuan, kekuatan dan petunjuk-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam semoga senantiasa dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW, para sahabat keluarga dan pengikut-Nya yang taat pada ajaran agama-Nya yang telah rela berkorban untuk mengeluarkan umat manusia dari kebodohan menuju kebahagiaan yang diridhoi oleh Allah SWT yaitu dengan agama Islam.

Judul skripsi ini “TINJAUAN HUKUM ISLAM TENTANG GANTI RUGI HAK RAKYAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum)”. skripsi ini disusun untuk memenuhi dan melengkapi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana dalam Ilmu Hukum Tata Negara Islam (Syiasah), pada program strata satu (S1) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

Penyusunan skripsi ini, penulis menyadari masih banyak terdapat kekurangan dan kekeliruan, ini semata-mata karena keterbatasan pengetahuan dan pengalaman yang penulis miliki. Proses penyelesaian skripsi ini penulis banyak mendapatkan

bantuan, bimbingan, serta saran dari berbagai pihak, oleh karena itu izinkalah penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang sedalam dalamnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr . Moh Mukri, M.Ag selaku Rektor UIN Raden Intan Lampung.’
2. Bapak Dr. Alamsyah, S.Ag. M.Ag. selaku dekan Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung.’
3. Bapak Drs. Susiadi AS, M.Kom I ketua jurusan dan Frengki, M.Si selaku sekretaris jurusan Syariah UIN Raden Intan Lampung.’
4. Bapak Drs. Hi. Muhammad Rusfi, M.Ag, selaku pembimbing I , dan Eti Karini, S.H, M.Hum, selaku pembimbing II yang telah menyediakan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan dan arahan bagi penulis untuk Menyelesaikan skripsi ini.’
5. Seluruh Dosen dan pegawai Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung yang telah membimbing membantu penulis selama mengikuti perkuliahan.’
6. Sahabat-sahabat Fakultas Syari’ah angkatan 2013 Megi Ardiyansyah, Rama Hakiki, Darip, Inda Areskha, Nanik Priyanti, Anisa Ulfa, Indra Fitria, M.Aulia Rahman, Fikri Rohman, Dewi Wardah, Tyas Ayu, Pegi Hasmanlina, Doni Apriadi, Arif Silalahi, Arif Cahyono dan yang lainnya tidak bisa penulis sebutkan satu persatu terima kasih atas semangat yang telah kalian berikan.’



7. Untuk pihak yang banyak membantu dan menyelesaikan skripsi ini dan teman-teman yang ku kenal semasa hidupku.

Bandar Lampung, 18 Maret 2018

Penulis

Cindri Yanto

Npm.1321020086



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Penegasan Judul.....	1
B. Alasan Memilih Judul.....	2
C. Latar Belakang Masalah .....	2
D. Rumusan Masalah .....	7
E. Tujuan dan Kegunaan.....	7
F. Metode Penelitian.....	9
<b>BAB II GANTI RUGI HAK RAKYAT DALAM PENGADAAN TANAH MENURUT HUKUM ISLAM</b>	
A. Pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah .....	
1. Pengadaan tanah .....	13
2. Dasar hukum pengadaan tanah .....	13
3. Keputusan perpres tentang pengadaan tanah .....	14
4. Asas-asas dalam pengadaan tanah .....	18
5. Permintaan dan penawaran atas tanah .....	21
6. Macam-macam pengadaan tanah .....	22
7. Batasan kepentingan umum .....	22
B. Ketentuan hukum ganti rugi tanah menurut Hukum Agrarian Nasional ..	26
C. Pelaksanaan Ganti Rugi Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam	29
<b>BAB III BAGAIMANA PEMBERIAN GANTI RUGI HAK RAKYAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012</b>	
A. Ganti rugi hak atas tanah .....	41



1. Pengertian ganti rugi .....	41
2. Bentuk dan dasar ganti rugi dalam pengadaan tanah .....	44
B. Pengadaan tanah .....	46
1. Pengertian pengadaan tanah .....	46
2. Asas-asas hukum pengadaan tanah .....	51
C. Kepentingan umum .....	60

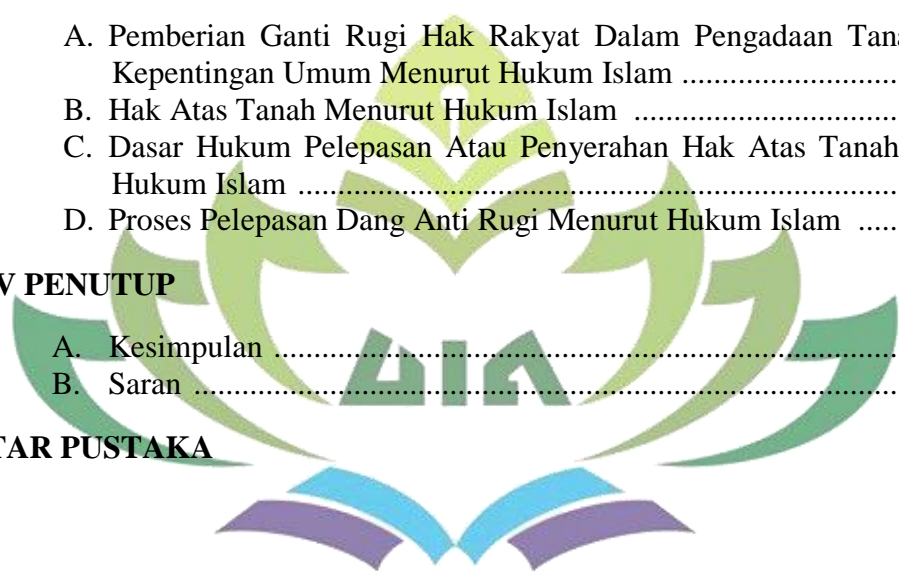
#### **BAB IV BAGAIMANA PANDANGAN HUKUM ISLAM TERHADAP GANTI RUGI HAK RAKYAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012**

A. Pemberian Ganti Rugi Hak Rakyat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Islam .....	71
B. Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam .....	73
C. Dasar Hukum Pelepasan Atau Penyerahan Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam .....	88
D. Proses Pelepasan Dng Anti Rugi Menurut Hukum Islam .....	89

#### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	95
B. Saran .....	96

#### **DAFTAR PUSTAKA**







## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Penegasan Judul

Sebelum melangkah kepada pembahasan-pembahasan selanjutnya, terlebih dahulu penulis akan menjelaskan istilah-istilah yang terkandung didalamnya. Secara lengkap judul skripsi ini. Adapun judul skripsi ini adalah **“TINJAUAN HUKUM ISLAM TENTANG GANTI RUGI HAK RAKYAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Study Analisis Tentang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum)”** sebagai berikut:

Hukum Islam adalah T.M Hasbi Ash-Shiddiqi koleksi daya upaya para ahli hukum (fuqaha) untuk menetapkan Syari'at atas kebutuhan masyarakat.<sup>2</sup>

Ganti Rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik maupun nonfisik, kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, yang berkaitan dengan kelangsungan hidup yang lebih baik dari kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan.<sup>3</sup>

Hak Rakyat adalah suatu hak yang harus diterima sebagai akibat dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Hasby Ash-Shiddiqi, *Falsafa Hukum Islam* (Jakarta : Bulan Bintang 1979), h. 44.

<sup>3</sup> Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang pengadaan tanah bagi pelaksana pembangunan untuk kepentingan umum.

<sup>4</sup> Zainudin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), h. 51

Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Kepentingan Umum adalah suatu manfaat yang dapat digunakan untuk kebutuhan orang banyak.<sup>5</sup>

## **B. Alasan Memilih Judul**

Adapun alasan-alasan yang mendorong penulis untuk memilih dan mengambil judul skripsi ini adalah:

1. Penulis tertarik ingin meneliti tentang pentingnya pemberian ganti rugi hak rakyat atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perspektif fiqh siyasah dilihat dari perspektif Undang-undang dan Hukum Islam.
2. Dari aspek yang penulis bahas, permasalahan tersebut sangat erat kaitannya dengan yang penulis tekuni yaitu jurusan Syari'ah (Hukum Tata Negara).

## **C. Latar Belakang Masalah**

Sejalan dengan pertambahan penduduk, khususnya di Kota-Kota terus meningkat dengan adanya urbanisasi dari daerah-daerah dan kota-kota lain sehingga dinamika aspirasi masyarakat terus meningkat dengan sendiri tuntutan masyarakat terhadap pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka, Namun

---

<sup>5</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, h. 58

aktifitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik, hal ini mendorong kenaikan harga tanah secara tak terkendali sehingga menyulitkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan, jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia.<sup>6</sup> Di sisi lain tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, juga harus dijaga kelestariannya.<sup>7</sup>

Pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum, Pemerintah menghadapi banyak masalah, diantaranya masalah pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah serta masalah ganti rugi. Masalah tersebut timbul dalam hal Pemerintah membutuhkan tanah yang dikuasai atau dimiliki rakyat, karena menyangkut dua kepentingan yaitu kepentingan Pemerintah yang berhadapan dengan Kepentingan Rakyat. Hal tersebut sering terjadi biasanya disebabkan oleh

---

<sup>6</sup> Abdurrahman, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, cet. 2, (Bandung : Alumni, 1983) hal. 1.

<sup>7</sup> Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hal 1

faktor tarik menarik kepentingan yang ada di dalam masyarakat, untuk menentukan siapa yang paling berhak dalam memanfaatkan fungsi tanah demi kepentingan masing-masing kelompok marjinal, kelompok pengusaha atau pemilik modal dan kelompok struktur pemerintah.

Salah satu upaya untuk mencapai tujuan tersebut adalah melalui perencanaan pembangunan suatu Negara. Pembangunan yang dilakukan Pemerintah dewasa ini antara lain pemenuhan kebutuhan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir yang proaktif yang dilandasi sikap kritis dan obyektif, guna mewujudkan cita-cita yang luhur bangsa Indonesia, maka diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah yang adil dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan dan ramah lingkungan dengan tidak menyengsarakan rakyat, sehingga adanya keseimbangan antara kepentingan Pemerintah dan kebutuhan masyarakat.

Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3) Bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dari ketentuan dasar ini dapat diketahui bahwa kemakmuran masyarakatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya



Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ini disebutkan bahwa: “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

Melalui hak menguasai dari Negara inilah maka Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.<sup>8</sup>

Namun untuk pembangunan fasilitas-fasilitas umum seperti tersebut di atas, memerlukan tanah sebagai wadahnya. Dalam hal persediaan tanah masih luas, pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah. Tetapi persoalannya tanah merupakan sumberdaya alam yang sifatnya terbatas, dan tidak pernah bertambah luasnya. Tanah yang tersedia sudah banyak yang dilekati dengan hak (tanah hak), dan tanah negara sudah sangat terbatas persediaannya.

Pada masa sekarang ini adalah sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah Negara, dan sebagai jalan keluar yang ditempuh adalah dengan mengambil tanah-tanah hak. Kegiatan (mengambil) tanah (oleh

---

<sup>8</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, (Yogyakarta: Citra Media, 2007), hal 5

pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum) inilah yang kemudian disebut dengan pengadaan tanah.

Undang-Undang Pokok Agraria sendiri memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 yaitu untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Dengan keluarnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006, tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, membawa pengaturan yang jauh berbeda dengan yang diatur dalam peraturan-peraturan perundangan sebelumnya, baik tentang pengertian pengadaan tanah,

Tentang bentuk ganti rugi dan cara penetapan besarnya ganti kerugian. Bentuk dan dasar perhitungan ganti kerugian juga ditentukan secara lebih tegas dan lebih adil yaitu didasarkan atas nilai nyata dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan.

Lebih lanjut Peraturan Presiden ini menentukan bahwa untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan untuk kepentingan umum yang dilakukan pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah sedangkan pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak (Pasal 2 ayat (1), (2)).

Untuk melaksanakan Peraturan Presiden tersebut telah dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sebagai suatu peraturan yang relatif baru, maka perlu sekali dilakukan penelitian, sejauh mana Peraturan Presiden tersebut dilaksanakan dalam praktek di lapangan.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam skripsi ini adalah:

1. Bagaimanakah pemberian ganti rugi hak Rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012.
2. Bagaimana pandangan hukum islam terhadap ganti rugi hak Rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan proposal skripsi ini adalah

1. Untuk mengetahui bagaimanakah pemberian ganti rugi hak Rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012.

2. Bagaimana pandangan hukum islam terhadap ganti rugi hak Rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Ada dua manfaat yang diambil dari penelitian ini yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis kedua manfaat itu dapat diuraikan sebagai berikut. Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan-masukan dalam bidang hukum tertulis seperti peraturan pemerintah tentang ganti rugi tanah dan fungsi sosial dari tanah serta pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Manfaat Praktis.

Penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara nyata kepada :

- a. Bagi Penulis, selain untuk memenuhi syarat dalam menyelesaikan program strata satu program studi hukum tata negara, juga untuk memperluas dan menambah pengetahuan mengenai prosedur pemberian ganti rugi hak Rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012.



- b. Bagi kalangan akademisi, untuk memberikan gambaran pemikiran, terutama yang berkesempatan dan berminat melakukan penelitian tentang tinjauan hukum islam tentang ganti rugi hak Rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- c. Bagi Masyarakat pada umumnya, penulis berharap dengan sajian tulisan ini akan lebih ikut mencerdaskan kehidupan hukum masyarakat. Sehingga masyarakat akan lebih berhati-hati dalam menentukan langkah-langkah hukumnya terutama dalam bidang pemberian ganti rugi pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum menurut Hukum Islam.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, menurut Jhony Ibrahim adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normativnya, logika keilmuannya dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Joni Ibrahim *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Bayu Media – Malang, 2006, hlm 25

Pendapat tersebut di perkuat oleh Soerjono Soekamto yang mengatakan bahwa: Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang di lakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder belaka, sebab itu juga sering disebut “Penelitian Pustaka.”<sup>10</sup>

## 2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini terdiri dari 1 jenis data yaitu Data Sekunder adalah data-data lain yang berhubungan dengan penelitian berupa bahan-bahan pustaka, fungsi data sekunder untuk mendukung data primer. Data sekunder ini kemudian dibedakan menjadi:

## 3. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu:

- a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- c) Hukum Islam

## 4. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan, dan hanya berfungsi sebagai penjelas dari bahan hukum primer, terdiri dari:

- a) Hasil karya ilmiah para sarjana

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekamto dan Sri Mamuji.2003, *Penelitian Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Raja, 2003 hlm 17

- b) Kepustakaan yang berkaitan dengan pembahasan sesuai dengan permasalahan.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan sebagai berikut:

Studi Kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan dan mengkaji dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

## 6. Teknik Pengolahan Data

Setelah data terkumpul, maka tahap selanjutnya adalah dengan mengolah data yang ada tersebut. Ada teknik yang digunakan dalam pengolahan data pada penelitian ini adalah :

### 1. Editing

Data yang telah diperoleh, diedit atau diperiksa untuk angka kebenarannya. Pemeriksaan tersebut didasarkan pada ukuran - ukuran yang ditetapkan sebelumnya, dengan tujuan untuk menghindari kesalahan-kesalahan dalam penelitian

### 2. Klasifikasi

Mereduksi data yang ada dengan cara menyusun dan mengklarifikasikan data yang diperoleh kedalam pola tertentu atau permasalahan tertentu untuk mempermudah pembahasan.

### 3. Sistematis Atau Analizyng

Kegiatan pembuatan analisis-analisis sebagai dasar untuk menarik kesimpulan.

### 7. Teknik Analisis Data

Data dalam penelitian kualitatif terdiri atar deskriptif tentang fenomena (situasi, kegiatan, peristiwa) baik berupa kata-kata, angka, maupun yang hanya bias dirasakan. Penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan sebagai atau pengujian yang sistematis mengenai satu hal dalam rangka keseluruhan reduksi data, sajian data penarikan kesimpulan atau verifikasi. Berdasarkan data yang diperoleh untuk menyusun dan menganalisa data yang terkumpul, maka penulis mengemukakan metode diskriptif analitik. Kerja dari metode deskriptif analitik adalah dengan cara menganalisis data yang diteliti dengan memaparkan data tersebut kemudian diperoleh kesimpulan.





## **BAB II**

### **GANTI RUGI HAK RAKYAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM MENURUT HUKUM ISLAM**

#### **A. Pemberian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah**

##### **1. Pengadaan Tanah**

Menurut Pasal 1 Huruf c Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang tata cara pengadaan Tanah untuk keperluan proyek pembangunan di Wilayah Kecamatan. Adapun yang dimaksud dengan pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan Tanah dengan cara memberikan Ganti – Rugi kepada yang berhak atas Tanah itu.<sup>11</sup> Penjelasannya Bahwa pengadaan Tanah dilakukan dengan cara memberikan Ganti Rugi kepada yang berhak atas Tanah tersebut Tidak dengan cara lain selain pemberian ganti rugi. Seperti pembebasan Tanah untuk pembuatan Jalan Tol Sumatera yang sedang berlangsung di Kabupaten Lampung Selatan yang sudah berlangsung sejak tahun 2016. Istilah pengadaan Tanah terdapat dalam Undang undang Pokok Agraria. Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 menyatakan tentang istilah pengadaan Tanah yang diganti dengan pengadaan Tanah. Yang dimaksud dengan pengadaan Tanah adalah setiap keadaan untuk mendapatkan Tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas Tanah tersebut. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2006 lebih menegaskan lagi bahwa istilah Pengadaan Tanah diganti dengan pengadaan Tanah. Yang dimaksud

---

<sup>11</sup> M. Wagianto, *Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandar Lampung) hlm 27

dengan pengadaan Tanah disini adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan Tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan Tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan Tanah<sup>12</sup>

## 2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Pengadaan Tanah oleh pemerintah daerah dapat dilakukan dengan beberapa cara antara lain: melalui pelepasan hak atas Tanah, pencabutan hak atas Tanah atau jual beli, tukar menukar untuk pengadaan Tanah dengan skala tidak lebih dari satu hektar. Adapun landasan hukumnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang pelaksanaannya merujuk pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Tahun 2007 sedangkan lebih khusus diatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat ditempuh melalui jual beli atau tukar menukar, sesuai dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan peraturan kepala BPN Tahun 2007. keduanya menjadi landasan kongkrit dalam implementasi lapangan.

## 3. Keputusan Perpres Tentang Pengadaan Tanah

Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan:

- a. Instansi yang memerlukan tanah adalah lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus pemerintah dan Badan Usaha

---

<sup>12</sup> Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 1 Angka 3

yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum

- b. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak.
- c. Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki Objek Pengadaan Tanah.
- d. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai
- e. Hak atas Tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan hak lain yang akan ditetapkan dengan Undang-undang.
- f. Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
- g. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya



- h. konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- i. Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui kementerian
- j. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.
- k. Penilai pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari menteri keuangan dan telah mendapat lisensi dari kementerian untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.
- l. Penilai publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari menteri keuangan untuk memberikan jasa penilaian.
- m. Penetapan lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- n. Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- o. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- p. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan.
- q. Kementerian adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.
- r. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah BPN adalah instansi vertikal BPN di provinsi yang dipimpin oleh Kepala Kantor Wilayah BPN yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri
- s. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal BPN di kabupaten/kota yang dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN
- t. Tim Persiapan Pengadaan Tanah yang selanjutnya disebut Tim Persiapan adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur dalam melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

- u. Tim Kajian Keberatan yang selanjutnya disebut sebagai Tim Kajian adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur melaksanakan inventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, melakukan kajian dan membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan
- v. Satuan Tugas adalah satuan yang dibentuk oleh Kementerian untuk membantu pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- w. Ruang atas tanah dan bawah tanah adalah ruang yang ada dibawah permukaan bumi dan/atau ruang yang ada diatas permukaan bumi sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah

#### **4. Asas- Asas Dalam Pengadaan Tanah**

Asas Hukum pengadaan tanah adalah suatu system kaidah hukum terdapat kaidah-kaidah penilaian yang fundamental, yang dinamakan asas-asas hukum. Gagasan tentang asas hukum sebagai kaidah Fundamental dalam suatu system hukum dapat dijumpai pula ada pendapatnya Paul Scholtern yang menguraikan tentang asas hokum, sebagaimana yang dikatakan : pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan dibelakang system Hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenan dengan ketentuan-

ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai entuk yang kuat atau yang lemah dari mata kaidah.<sup>13</sup>

Selanjutnya mengenai prantara hukum pengadaan tanah akan lebih utuh dipahami apabila tetap berpegang pada konsepsi Hukum Tanah Nasional. Konsepsi Hukum Tanah diawali dari hukum adat yang berupa konsepsi komunalistik Religious yang meyakinkan penguasaan Tanah secara individual, dengan hak-hak atas Tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan<sup>14</sup>. Pernyataan ini memberikan pemahaman bahwa ada 6 konsepsi hukum terkait asas-asas hukum dalam pengadaan Tanah, yakni sebagai berikut:

1. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan hak bangsa
2. Semua hak atas tanah yang dihold oleh seseorang harus melalui kesepakatan antara pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Prinsipnya tidak mudah dalam memperoleh atau dipaksakan.
3. Melalui kesepakatan antara pihak-pihak yang terkait dalam pengadaan tanah untuk memperhatikan, bahwa tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan tanah.
4. Pada keadaan memaksa (Force Majeur) tidak ada kesepakatan dalam musyawarah maka pemerintah diberi kewenangan oleh hukum untuk

---

<sup>13</sup> J.J. H Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya 1996). hlm.119

<sup>14</sup> Ibid. hlm 120

mengambil tanah yang diperlukan secara paksa tanpa persetujuan yang mempunyai tanah, yakni melalui pencabutan hak.

5. Pada keadaan diatas, tetap kepada pihak yang menyerahkan Tanah wajib diberi imbalan berupa uang sebagai ganti rugi atas Tanah tersebut. Apabila rakyat atau masyarakat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman atau perlindungan dari pejabat pamong praja dan pamong desa atau kelurahan.<sup>15</sup>

Beberapa ketentuan asas hukum di atas menunjukkan bahwa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, melibatkan dua pihak yakni antara masyarakat dan instansi pemerintah. Oleh karena itu tidak dibolehkan adanya pemaksaan kehendak oleh satu pihak saja. Untuk itu perlu diperhatikan asas-asas sebagai berikut:

- a) Asas kesepakatan yakni seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan hak atas tanah.
- b) Asas kemanfaatan bahwa kegiatan pengadaan tanah diperuntukan untuk kepentingan umum dan kemanfaatannya kembali diperuntukan pada masyarakat.

---

<sup>15</sup> M. Wagianto, *Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandar Lampung). hlm 32



- c) Asas keadilan adalah kedua belah pihak diberikan perimbangan terkait keadilan baik secara fisik dan non fisik pada pengadaan tanah.
- d) Asas kepastian bahwa pengadaan tanah dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kedua belah pihak dapat mengetahui hak dan kewajibannya.
- e) Asas keterbukaan bahwa dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum masyarakat diberikan sosialisasi dan lahan pengganti atau diberikan ganti rugi sesuai dengan peraturan dan kesepakatan oleh masing-masing pihak.
- f) Asas partisipasi bahwa sepeluruh pemangku kepentingan hendaknya dilibatkan dalam proses pengadaan tanah agar tidak menimbulkan sengketa pertanahan.
- g) Asas kesetaraan dimaksudkan bahwa masing-masing pihak ditempatkan dalam keadaan sederajat tanpa diskriminasi.

Memberikan upaya untuk menghindari dampak yang ditimbulkan terkait pengadaan tanah. Hal lain agar tidak terjadi ketimpangan ekonomi, budaya dan kearifan local atas lokasi Tanah yang diperuntukanm untuk kepentingan umum.

## **5. Permintaan dan Penawaran Atas Tanah**

Dalam sumber daya tanah dikenal istilah land rent sewa atas tanah. Land rent ditentukan oleh interaksi antara permintaan (demand) dan penawaran (supply) atas tanah. Menurut Barlowe terdapat empat faktor utama yang mempengaruhi penawaran atas tanah untuk berbagai penggunaan yaitu :

1. Faktor pembatas alamiah adanya variasi yang beraneka ragam dari keadaan tanah, seperti: sinar matahari, curah hujan, topografi, dan lain-lainnya yang menyebabkan tanah hanya dapat digunakan untuk kegiatan tertentu dan menjadi pembatas untuk kegiatan lainnya.
2. Faktor ekonomi, manusia memanfaatkan tanah untuk suatu aktifitas ekonomi maka fungsi tanah menjadi barang ekonomi (tanah sebagai faktor produksi).
3. Faktor institusi, seperti: budaya, opini publik, pemerintah, hukum, dan konsep kepemilikan tanah sangat berdampak terhadap penawaran tanah.
4. Faktor teknologi, adanya kemajuan teknologi menyebabkan ketergantungan manusia pada tanah dapat dikurangi.

## **6. Macam-Macam Pengadaan Tanah.**

Pengadaan tanah untuk kepentingan perindustrian kawasan industri adalah tempat pemusatan kegiatan industri pengolahan yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang lainnya yang disediakan dan dikelola oleh

Perusahaan kawasan Industri dan harus suatu perusahaan Badan Hukum didirikan menpeurut hukum Indonesia dan tunduk pada hukum Indonesia yang khusus untuk mengelola kawasan industry.

- a. Pengadaan Tanah untuk kepetingan pemukiman
- b. Pengadaan Tanah untuk Masa Depan Pelaksanaan

## **7. Batasan Kepentingan Umum**

Dalam Pengadaan Tanah Batasan dimaksudkan untuk memeberikan acuan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Adapaun kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, meliputi faktor sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan Nasional serta wawasan nusantara.<sup>16</sup> Kepentingan umum juga dapat difahami secara sederhana, yakni kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu dari tidak ada batasannya.<sup>17</sup>

Oleh karena itu batasannya dapat merujuk pada perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang konsep kepentingan umum. Sesuai dengan Pasal 1 angka 6 UU Nomor

---

<sup>16</sup> John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 40

<sup>17</sup> Oloan Sitorus Dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra, Jogjakarta, 2004. hlm.6

2 Tahun 2012 maka yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Apabila difahami tentang batasan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat Luas maka dapat dimengerti bahwa rumusan kepentingan ini dilakukan secara limitatif. Akan tetapi apabila dilihat dari segi isinya, pengertian kepentingan umum itu tidak dirumuskan fakultatif.<sup>18</sup> Adapun ketentuan hukum yang limitatif ada kebajikannya, Meliputi :

- a. Memberi kepastian hukum yang tinggi, khususnya bagi anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan hukum yang limitatif .
- b. Memberikan bobot perlindungan hukum yang tinggi pula kepada anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan yang bersangkutan<sup>19</sup>

Sejalan dengan pemikiran di atas, maka dapat dirumuskan pengertian umum secara Fakultatif seperti di atas pada prinsipnya belum adanya rincian secara operasional yang pasti tentang lingkup pengertian kepentingan umum, perlindungan hukum kepada masyarakat, khususnya para pemilik tanah yang dibebaskan haknya, Kurang berbobot<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Lieke Lianadevi Tukgali, Fungsi Sosial Hak Dan Asas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Disertasi Doktor Ilmu Hukum UI, Kertas Putih Communication, Jakarta, 2010, hlm 180

<sup>19</sup> Ade Arif Firmansyah, Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Pemerintah Daerah, Tesis, UNILA 2012, hlm 41

<sup>20</sup> Muchsan Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Lembaga Pembebasan Hak, Disertasi Doktor Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta, 1992. hlm 346-348

Soetandyo Wignjosoebroto memberikan kriteria mengenai kepentingan umum yang terdiri dari dua bagian Yaitu.:

- a. Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan orang banyak menurut moralnya, akan segera diputuskan dan didefinisikan menurut pilihan dan selera banyak orang, mungkin lewat proses yang sedikit banyak terorganisasi, atau terkelola. Mungkin pula lewat suatu proses yang lebih spontan, berproses dari bawah ke atas.
- b. Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan nasional, akan diputuskan dan didefinisikan lewat suatu proses yang disifati sifat normatif dan struktural, serta terkendali secara sentral untuk memenuhi tuntutan rancang bangun dan perekayasaan pembangunan.<sup>21</sup>

Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, akan tetapi harus memberikan beberapa ciri sebagai berikut:

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan.
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya baik sosial maupun ekonomi.
- c. tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang di lepaskan haknya.
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah, Gema Clippin Service. hlm.ukum Desember 1 ,1991. hlm 19

<sup>22</sup> Ibid. hlm 19



Kepentingan umum sebagaimana dikemukakan di atas apabila dirujuk dengan landasan hukum tentang bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan dengan dasar inpres Nomor 9 Tahun 1973 meliputi bidang-bidang sebagai berikut:

1. Pertanahan
2. Pekerjaan umum
3. Perlengkapan Umum
4. Jasa Umum
5. Keagamaan
6. Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya
7. Kesehatan
8. Olahraga
9. Keselamatan umum terhadap bencana alam
10. Kesejahteraan sosial
11. Makan dan kuburan
12. Pariwisata dan rekreasi
13. Usaha- Usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum

Selain itu kepentingan umum yang landasan hukumnya perpres Nomor 65 Tahun 2006 pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi.

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api ( diatas tanah di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/ air bersih, saluran pembangunan air dan sanitasi
- b. Waduk, bendungan, irigasi, dan bangunan perairan lainnya, Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal
- c. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar. Dan lain-lain.
- d. Tempat pembuangan sampah
- e. Cagar alam dan cagar budaya
- f. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik

#### **B. Ketentuan Hukum Ganti Rugi Tanah Menurut Hukum Agraria Nasional**

Pelaksanaan pengadaan dan pelepasan hak atas tanah serta pembentukan panitia pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Medan Wali Kota Medan membuat suatu keputusan yaitu untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Kepala BPN Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Sebagaimana Telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Medan bahwa untuk tertib

administrasi dan realisasi pembentukan dimaksud perlu ditetapkan dalam suatu keputusan dengan berlandaskan peraturan-peraturan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1956 (Tentang Pembentukan Daerah Otonomi Kotakota Besar Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Utara.
2. UUPA Nomor 5 Tahun 1960.
3. Undang-undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 (Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau kuasanya).
4. Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961
5. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 (Tentang Keuangan Negara).
6. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 (Tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan).
7. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 (Tentang Perbendaharaan Negara).
8. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 (Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).
9. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 (Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah).
10. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 (tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

11. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 (Tentang Penataan Ruang).
12. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1973 (Tentang Perluasan Daerah Kotamadya Medan).
13. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 (Tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah).
14. Perpres Nomor 36 Tahun 2005.
15. Perpres Nomor 65 Tahun 2006.
16. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 (Tentang Kebijakan Kegiatan Nasional di Bidang Pertanahan).
17. Keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003 (Tentang norma dan Standar mekanisme ketatalaksanaan kewenangan pemerintah kabupaten/kota).
18. Peraturan Kepala BPN Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 (Tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Sebagaimana Telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006).
19. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 58/PMK.02/2008 tanggal 23 April 2008 tentang biaya panitia pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
20. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 5280.

21. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

### C. Pelaksanaan Ganti Rugi Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam

Pandangan Agama Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan di bumi termasuk tanah pada hakikatnya adalah milik Allah Swt semata. Firman Allah Swt

لِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا فِيهِنَّ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ (١٢٠)

Artinya: “Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada di dalamnya dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”.<sup>23</sup>

QS. Taha: 20/6

لَهُ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَمَا بَيْنَهُمَا وَمَا تَحْتَ الثَّرَى (٦)

Artinya: “Kepunyaan-Nya-lah semua yang ada di langit, semua yang di bumi, semua yang di antara keduanya dan semua yang di bawah tanah”.<sup>24</sup>

QS. An-Nur: 24/42.

وَلِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ (٤٢)

Artinya: “Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk)”<sup>25</sup>

QS. Al-Hadid: 57/2

لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ يُحْيِي وَيُمِيتُ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ (٢)

Artinya: “Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, dia menghidupkan dan mematikan, dan dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Agama RI, Al-Qur’an, hlm. 238

<sup>24</sup> Ibid, hlm. 601

<sup>25</sup> Ibid, hlm. 695

<sup>26</sup> Ibid, hlm. 1101



Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah Swt semata. Kemudian Allah Swt sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum Nya.



UUD 1945 menegaskan bahwa Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa Pasal 29 ayat (1). Dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA No. 5 Tahun 1960, mencantumkan statement “seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. Pengakuan bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan layak dipahami dengan konsekuensi untuk menghargai hukum-hukum Tuhan yang berkenaan dengan pendayagunaan bumi (tanah), air dan ruang angkasa itu sendiri. Sebab apalah artinya pengakuan akan karunia Tuhan manakala dalam pengelolaan bumi sebagai anugrah Tuhan itu tidak diperhatikan hukum-hukum Tuhan sendiri. statement: “bumi, air dan ruang angkasa Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia” mencerminkan konsepsi religius hukum agraria nasional.

Hukum Islam diakui adalah merupakan hukum yang hidup (the living law) di mana kaedah hukum Islam sebagian besar diterima oleh masyarakat, artinya nilai-nilai hukum Islam itu sudah dikenal, diketahui, dipahami, dihormati, diikuti serta ditaati, bahkan telah mendarah daging ke dalam hati sanubari masyarakat. Hal mendarah daging ini dapat disebut dengan berinternalized.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Muhammad Abduh, Sosial Institution (lembaga Sosial), belum dipublikasi, materi kuliah S-2, Ilmu Hukum, (Medan: PPS USU, 1999), hlm 14

Perinsip hukum Islam, “kepemilikan tanah oleh seseorang diakui, di mana pemilik tanah mempunyai kewenangan untuk menggunakan (tasarruf) sesuai dengan keinginannya. Di dalam ajaran Islam kebahagiaan tidaklah semata-mata terletak pada banyaknya harta melainkan pada sisi psikologi dan spiritual pemiliknya.<sup>28</sup> Dengan bingkai hifzu al-mal ini, maka segala rumusan hukum yang menyangkut pengelolaan kekayaan termasuk pengelolaan tanah harus dapat memelihara kelima hal mendasar dari kulliyah alkhamsah yaitu terlindunginya agama, nyawa, akal, harta dan keturunan.

Karenanya, tidaklah mengherankan jika tanah dalam kajian hukum Islam tidak hanya dianggap sebagai instrumen yang bernilai ekonomis, namun juga memiliki nilai sosialhumanistik. Konsekuensinya adalah, bahwa dalam Islam tidak diperbolehkan untuk melakukan praktek monopoli terhadap aset tertentu misalnya tanah dan pemilikan tanah oleh seseorang haruslah disertai dengan pertanggungjawaban secara moral. Konsep ini tentunya sangat berbeda dengan konsep kepemilikan menurut kapitalis dan sosialis.

Logika kepemilikan dalam kapitalisme mengakui bahwa setiap individu dapat memiliki, membeli, menjual miliknya sesuai dengan kehendak tanpa batas. Individu mempunyai kuasa penuh terhadap miliknya dan bebas menggunakan sumber-

---

<sup>28</sup> *Muhammad Rusfi*, Filsafat Harta : Prinsip Hukum Islam Terhadap Hak Kepemilikan Harta. <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/view/1864> Vol 13, No 2 (2016) 12 Desember 2018 Pukul 11.13 Wib

sumbernya menurut cara yang dikehendahi dirinya. Setiap individu berhak menikmati manfaat yang diperoleh dari produksi dan distribusi kekayaan yang dimilikinya.<sup>29</sup>

Aliran sosialis memandang masyarakat tidak memiliki hak untuk menguasai benda atau kekayaan. Sebagai contoh tanah adalah milik Negara atau masyarakat keseluruhan, maka hak individu untuk memiliki tanah atau memanfaatkannya tidak ada sehingga individu tidak ada mempunyai hak atas tanah. Menurut aliran sosialis, hak individu dalam memiliki tanah ditentukan oleh prinsip kesamaan, setiap individu diatur kebutuhannya terhadap tanah sesuai dengan keperluan masing-masing, dan Negara mengambilalih semua aturan pemilikan dan pengembangan tanah

Berbeda dengan aliran kapitalis dan sosialis, Islam mengakui kepemilikan seseorang atas tanah sebagaimana kepemilikan atas harta benda yang lain namun kepemilikan tersebut harus mempertimbangkan kepentingan orang lain (masyarakat). Kebebasan seseorang atas tanahnya hakikatnya juga dibatasi oleh hak-hak orang lain baik secara individual maupun kelompok (masyarakat). Dalam konteks ini, Islam telah mengatur fungsi-fungsi sosial yang melekat pada hak milik atas tanah dihubungkan dengan kepentingan-kepentingan orang lain dan public space (ruang publik). pengertian ini mempunyai persamaan dengan Pasal 6 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang isinya “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pasal 6 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 merumuskan secara singkat sifat hak-hak perorang atas tanah menurut konsepsi UUPA atau konsepsi hukum tanah nasional yaitu; semua hak atas

---

<sup>29</sup> Suntana, Politik Ekonomi, hlm. 80-82

tanah mempunyai fungsi sosial dengan pengertian bahwa, seluruh tanah di wilayah Negara Republik Indonesia kepunyaan bersama sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 1 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 menyebutkan: seluruh rakyat Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Tanah-tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia baik yang telah dimiliki oleh warga, maupun yang dikuasai oleh Pemerintah kesemuanya ini bertujuan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian juga dengan tanah-tanah yang telah dihibahkan seseorang, bukan hanya mempunyai fungsi sosial dan manfaat bagi diri pribadinya tetapi juga untuk masyarakat seluruhnya sebagai konsekwensinya, seorang warga masyarakat yang mempunyai tanah dia harus mempergunakan tanahnya bukan untuk kepentingan dirinya sendiri tetapi harus diingatnya kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Cara memperoleh hak menurut hukum Islam antara lain melalui: Jual beli, tukar menukar, Infak, sedekah, hadiah, wasiat, wakaf, warisan, hibah, zakat, Ihyaul Mawat.<sup>30</sup>

Pengaturan hak-hak yang diatur dalam Agama Islam tersebut antara lain :

- a. Hak Milik (al-Milkiyah = المِلْكِيَّة)
- b. Hak Sewa (al-Ijarah = الإِجَارَة)

---

<sup>30</sup> Al-Alabij, Perwakafan Tanah. hlm 15.



c. Hak Pakai - Hak Bagi Hasil (al-Muzara'ah = المزارعت , al-musaqat = قاثت  
المسا

d. Hak Membuka Tanah (Ihya' al-mawat = إحياء الموات )

UUPA Nomor 5 Tahun 1960 mengatur hak-hak atas tanah tercantum dalam Pasal 16 ayat (1 dan 2) yang isinya menyatakan: a. Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1):

- 1) Hak milik.
- 2) Hak guna usaha (HGU).
- 3) Hak guna bangunan (HGB).
- 4) Hak pakai.
- 5) Hak sewa.
- 6) Hak membuka tanah.
- 7) Hak memungut hasil hutan.
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 53.

Dalam kajian fiqih, perbincangan hak milik oleh ulama fiqih dimasukkan ke dalam kategori mu'amalah. "Mu'amalah itu sendiri dimaksudkan oleh ulama adalah sebagai bentuk pengaturan hubungan sesama manusia demi menciptakan kemashlahatan dan menolak mafsadat (mudharat)" di dalamnya. Sejalan dengan ini

Ahmad Husnain menyatakan: “bahwa Islam telah menetapkan syarat kepemilikan yang mengacu kepada “terciptanya maslahat jama’ah”<sup>31</sup>

ضرار وال ال ضرر

Artinya : “tidak boleh memudharatkan dan dimudharatkan”.

Sebagaimana telah diketahui bahwa konsep hak milik atau kepemilikan dalam Islam, dalam terma fikih sering disebut sebagai milkiyah, berkaitan erat dengan konsep harta dan hak. Hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yaitu hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Kata turun-temurun yang dimaksud dalam Pasal 20 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 adalah hak milik seseorang dapat terus menerus dapat diturunkan kepada ahli waris setiap pemegangnya yang berhak atas warisan itu dan yang dimaksud dengan kata-kata “terkuat dan terpenuh” adalah kedudukan hak milik lebih tinggi dibandingkan dengan hak-hak yang ada diatur dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 pada Pasal 16 ayat (1). RUU Hak-hak atas tanah, hak milik diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 29.

Hak milik atas tanah pada dasarnya diperuntukkan khusus bagi warga negara Indonesia saja baik laki-laki maupun perempuan yakni untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya dan hak milik tidak dapat dimiliki oleh orang-orang yang warga negara asing baik untuk tanah yang

---

<sup>31</sup> Ahmad Said Husnain, Al-Iqtishad wa Adillatuhu wa Qawaiduhu wa Ushuluhu fi Al-Islam, (t.t.p, 1413 H)

diusahakan, maupun untuk keperluan membangun sesuatu di atasnya, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat dibatasi sekali, hanyalah diberikan hak pakai dan hak sewa saja. badan hukum asing yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua macam hak atas tanah kecuali hak milik terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah dengan peraturan perundangan saja. Hak milik tidak terbatas jangka waktu dan masa berlakunya, juga dapat beralih karena pewarisan dan dapat dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan hutang.

Yang dimaksud “beralih” adalah suatu peralihan hak terjadi dengan sendirinya atau tidak sengaja, bukan karena suatu perbuatan melainkan terjadi karena hukum dikarenakan seseorang yang mempunyai salah satu hak meninggal dunia maka haknya itu dengan sendirinya akan menjadi hak dari ahli warisnya. Sementara yang dimaksud dengan “dialihkan” adalah suatu peralihan hak yang dilakukan dengan sengaja agar hak tersebut terlepas dari pemegangnya yang semula dan kemudian menjadi hak pihak lain dengan pengertian peralihan hak tersebut terjadi dengan melalui suatu perbuatan hukum tertentu, berupa:

- a. Jual beli,
- b. Tukar menukar,
- c. Hibah,
- d. Hibah wasiat (legaat)

- e. Pemberian menurut adat dan peraturan-peraturan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan Pemerintah. (Pasal 26 UUPA Nomor 5 Tahun 1960)

Jika dikomparasikan terdapat kesan kuat, bahwa pada prinsipnya pengaturan hak milik ini terdapat kesamaan dengan aturan-aturan di dalam hukum Islam (sebagaimana yang disebutkan diatas). Kita dapat memahami bahwa yang dimaksud dengan hak milik adalah al-milk al-tam dalam hukum Islam dan selainnya adalah al-milk al-naqish.

Hukum (fikih) Islam istilah sewa menyewa disebut (ijarah = اجارة) demikian pula halnya dengan ijarah (sewa menyewa) dalam hukum fikih “seseorang juga mempunyai hak untuk menyewa tanah”.<sup>32</sup> Syari’at mengesahkan praktek sewa karena kehidupan masyarakat memang sangat membutuhkannya. Masyarakat membutuhkan benda-benda tersebut untuk mengambil manfaatnya. Penyewaan atas sebidang tanah dihalalkan oleh syari’at dimana penyewaan ini bertujuan untuk mengambil manfaat atas tanah tersebut. Misalnya untuk bercocok tanam atau untuk tempat berusaha mencari nafkah atau rezeki untuk kehidupan sehari-hari. Menyewakan tanah hukumnya sah, dan harus dijelaskan tanah yang akan disewakan, apakah berbentuk tanah perladangan, tanah persawahan atau tanah untuk membuat bangunan. Jika tanah perladangan atau persawahan maka harus dijelaskan jenis tanaman apa yang boleh

---

<sup>32</sup> Abi Al-Walid Muhammad bin Ahmad bin Muhammad bin Ahmad Ibnu Rusyd, Bidayah Al-Mujtahid Wa An-Nihayah Muqtasid, (Beirut: Dar Al-Ma’rifah, 1986), hlm 165.

ditanam diatas tanah tersebut, kecuali jika orang yang menyewakan mengizinkan ditanami jenis tumbuhan apa saja, asal tidak bertentangan dengan undang-undang. Demikian juga jika penyewaan sebidang tanah untuk mendirikan bangunan maka perlu juga dijelaskan bangunan apa yang boleh dibangun, bangunan permanen atau bangunan setengah permanen dan dibicarakan juga apakah bangunan tersebut akan dibongkar atau diganti rugi jika hak sewa atas tanah bangunan telah berakhir. Perjanjian sewa-menyewa ini harus dibuat sebelum pelaksanaan penyewaan ini, untuk menghindari perselisihan antara kedua belah pihak.

Ijarah (sewa menyewa) mempunyai persamaan dengan beberapa hak atas tanah yang diatur dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 antara lain, hak guna usaha (HGU) yang diatur dalam Pasal 28 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan;

- a. Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 guna perusahaan-perusahaan, pertanian, atau peternakan.
- b. Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.
- c. Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

Dalam RUU Hak-hak Atas Tanah HGU diatur pada Pasal 30. Pengertian hak sewa, hak guna usaha dapat dikatakan adalah hak menyewa tanah Pemerintah untuk

membuat hak usaha guna perusahaan-perusahaan pertanian, pertanian atau peternakan. Hak guna bangunan (HGB) yang diatur dalam Pasal 35 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 adalah Pasal 35 menyatakan;

- a. Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
- b. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

- c. Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

Subtansi dari hak guna bangunan pada dasarnya merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dalam RUU hak-hak atas tanah (HGB) diatur pada Pasal 47. Hak sewa untuk bangunan yang diatur dalam Pasal 44 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 adalah:

- a. Seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- b. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan:
  - 1) satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
  - 2) sebelum atau sesudah tanah dipergunakan



- c. Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan

Pengertian hak sewa untuk bangunan yaitu: seseorang atau suatu badan hukum berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Fiqih Islam tidak terdapat secara khusus mengatur tentang hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak sewa untuk bangunan namun, jika dilihat dari esensi hak-hak tersebut dapat di identikkan dengan sewa menyewa ijarah = اجارة”Beritik tolak dari batasan diatas, jika dibandingkan dengan hukum fikih, maka Hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak sewa untuk bangunan tersebut dibenarkan dalam hukum Islam, didasarkan kepada „urf (kebiasaan) atau adat istiadat. „urf (عرف) ialah “apa yang biasa dijalankan orang, baik dalam kata-kata maupun perbuatan, dengan perkataan lain ialah adat kebiasaan”.<sup>33</sup> Dalam kajian ilmu usul fiqh, „urf didefinisikan sebagai berikut:

العرف هو ما تعارفه الناس وساروا عليه من قول أو فعل أو ترك، ويسمى العادة

“urf ialah sesuatu yang telah dikenal oleh orang banyak dan telah menjadi tradisi mereka, baik perkataan, atau perbuatan, atau keadaan meninggalkan. Ia disebut adat kebiasaan.”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Hanafie, Usul Fiqh, hlm. 145

<sup>34</sup> Khallaf, lihat juga Muhammad Abu Zahrah, *Usul Al-Fiqh*, (Beirut: Dar Al-Fikr Al-Arabi, t.t), hlm. 90

Sebagian ulama fiqh “menyatakan” *urf* dapat dijadikan dasar *istinbat*, dengan ketentuan tidak didapati dalil *nas* (وص ( Alquran dan *al-sunnah*”. Jika “*urf* (adat kebiasaan) itu bertentangan dengan *nas* Alquran dan *as-sunnah*, maka “*urf* itu ditolak, yakni tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum. Pengambilan “*urf* sebagai sumber hukum didasarkan pada sebuah hadis Nabi Saw, yang berasal dari Abdullah bin Mas’ud yang dikeluarkan oleh Ahmad bin Hanbal sebagaimana dikutip oleh Amir Syarifudin yang menyatakan bahwa: “Apa yang dipandang baik oleh kaum muslimin, maka menurut Allah pun digolongkan sebagai perkara yang baik.”



### **BAB III**

## **BAGAIMANA PEMBERIAN GANTI RUGI HAK RAKYAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM UNDANG- UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012**

### **A. Ganti Rugi Hak Atas Tanah**

#### **1. Pengertian Ganti Rugi.**

Istilah ganti rugi atau penggantian kerugian biasanya dipakai dalam bidang keperdataan, baik itu mengenai ingkar janji (wanprestasi), pelanggaran hukum maupun bidang penggantian pertanggungan kerugian. Sehubungan dengan istilah tersebut diatas, bahwa ganti rugi dapat berupa penggantian dari pada prestasi, tetapi dapat berdiri sendiri disamping prestasi.<sup>35</sup>

Sedangkan Subekti mengatakan: Bahwa seorang debitur telah diperingatkan dengan tegas dan ditagih janjinya, apabila tetap tidak melaksanakan prestasinya maka dinyatakan lalai atau alpa dan kepadanya diberikan sanksi-sanksi yaitu ganti rugi, pembatalan perjanjian dan peralihan resiko. Demikian juga beliau menyatakan bahwa Undangundang pertanggungan merupakan suatu perjanjian, dimana penanggung menerima premi dengan kesanggupan mengganti kerugian keuntungan yang ditangung atau yang mungkin diderita sebagai akibat tertentu.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> R. Setiawan, Pokok-Pokok Hukum Perikatan, (Bandung, Bina Cipta, 1987) Hlm 18

<sup>36</sup> R. Subekti, Aneka Perjanjian, (Bandung, Alumni 1985), Hlm 163

Jadi kalau dilihat dari pendapat sebagaimana tersebut bahwa tuntutan ganti rugi hanya dapat dinyatakan dengan uang. Dan selanjutnya timbul pertanyaan apa yang dimaksud dengan pengertian ganti rugi tersebut, istilah ganti rugi biasanya terjadi akibat adanya ingkar janji dan perbuatan melanggar hukum. Dalam pemenuhan prestasi kewajiban terletak pada debitur, sehingga apabila debitur tidak melaksanakan kewajiban tersebut bukan karena keadaan memaksa, maka si debitur dinyatakan lalai. Adapun bentuk dari pada ingkar janji ada tiga macam yaitu:

1. Tidak memenuhi prestasi.
2. Terlambat memenuhi prestasi.
3. Memenuhi prestasi secara tidak baik<sup>37</sup>

Sehubungan dengan dibedakan ingkar janji seperti diatas timbul persoalan apakah debitur yang tidak memenuhi prestasi tepat pada waktunya harus dianggap terlambat atau tidak memenuhi prestasi sama sekali. Dalam hal debitur tidak lagi mampu memenuhi prestasinya, maka debitur tidak memenuhi prestasinya sama sekali. Sedangkan jika prestasi debitur masih dapat diharapkan pemenuhannya, maka digolongkan kedalam terlambat memenuhi prestasi. Jika debitur memenuhi prestasi secara tidak baik ,ia dianggap terlambat memenuhi prestasi jika prestasinya masih dapat diperbaiki dan jika tidak, maka dianggap tidak memenuhi prestasi sama sekali

---

<sup>37</sup> R. Setiawan, Pokok-Pokok Hukum Perikatan, (Bandung, Bina Cipta,1987) Hlm 18

Seorang debitur yang dinyatakan lalai dapat membawa akibat kerugian pada dirinya, karena sejak itu si debitur berkewajiban mengganti kerugian dikarenakan perbuatannya , sehingga si Kreditur dapat menuntut kepada debitur berupa:

- 1) Pemenuhan perikatan.
- 2) Pemenuhan perikatan dengan ganti rugi.
- 3) Ganti rugi.
- 4) Pembatalan persetujuan timbal balik.
- 5) Pembatalan dengan ganti rugi<sup>38</sup>

Di dalam tuntutan ganti rugi karena wanprestasi ketentuan yang dipakai adalah Pasal 1365 KUH perdata, pada dasarnya untuk tuntutan karena wanprestasi harus dapat dibuktikan dahulu bahwa kreditur telah menderita kerugian dan beberapa jumlah kerugian itu.

Dalam Pasal 1246 KUH Perdata disebutkan bahwa faktor-faktor yang dapat menentukan tuntutan ganti rugi karena wanprestasi yaitu: 1. Kerugian yang nyata diderita. 2. Keuntungan yang harus diperoleh.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas apabila ganti rugi ditafsirkan secara luas yaitu suatu perjanjian atau perikatan yang diadakan antara debitur dan kreditur

---

<sup>38</sup> Ibid Hlm 18

yang mengikat secara hukum dimana salah satu pihak (debitur) melakukan kelalaian atau alpa karena sesuatu hal tertentu yang karena keadaan memaksa yang menyebabkan pihak lain (kreditur) mengalami kerugian dan dengan kejadian itu pihak yang merasa dirugikan dapat menuntut pemenuhan prestasinya.

Pengertian ganti rugi berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014, ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Jadi istilah ganti rugi dimaksud dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbeda dengan pengertian ganti rugi sebagai akibat dari ingkar janji dan atau akibat suatu perbuatan melanggar hukum

## **2. Bentuk Dan Dasar Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah**

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 74, bentuk ganti rugi dapat berupa: Uang, tanah pengganti, permukiman kembali, Kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Sedangkan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya kurang dari satu hektar menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 59 ayat :



- (1) Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.
- (2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan di sekitar lokasi.

Sebagaimana mana tersebut maka penuliskan menguraikan pendapat John Salindeho mengenai pengertian harga dasar dan harga umum setempat atas tanah yang terkena pembebasan hak atas tanah. Karena dikatakan Harga dasar atau NJOP maka harus menjadi dasar untuk menentukan hargatanah/uang ganti rugi untuk tanah. Sedangkan harga umum setempat diartikan suatu harga tanah yang terdapat secara umum dalam rangka transaksi tanah di suatu tempat.<sup>39</sup> Boleh dikata harga umum yaitu setempat atau harga pasaran adalah hasil rata-rata harga penjualan pada suatu waktu tertentu, sedangkan tempat berarti suatu wilayah/lokasi didalam suatu kabupaten/kota dapat saja bervariasi menurut keadaan tanah, harga dasar yang tumbuh dari dan berakar pada harga umum setempat, ditinjau harga umum tahun berjalan.

Dari uraian tersebut yang menjadi substansi ganti rugi harus didasarkan diantaranya;

1. didasarkan pada produk hukum putusan yang bersifat mengatur.

---

<sup>39</sup> Ten Haar, dikutip dari John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan (Jakarta, Sinar Grafika 1987), Hlm 62

2. ganti rugi baru dapat dibayarkan setelah diperoleh hasil keputusan final musyawarah.
3. mencakup bidang tanah, bangunan serta tanaman yang dihitung berdasarkan tolok- ukur yang telah disepakati.
4. wujud ganti rugi: uang dan/atau tanah pengganti dan/atau pemukiman kembali, gabungan atau bentuk lain yang disepakati para pihak.<sup>40</sup>

## **B. Pengadaan Tanah**

### **1. Pengertian Pengadaan Tanah**

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut: Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Definisi pengadaan tanah diubah kembali dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

---

<sup>40</sup> Boedi Harsono, dikutip dari John salindeho, Op cit, Hlm 66

Pengertian pengadaan tanah ini dikritisi oleh publik karena telah mencampuradukkan konsep pengadaan tanah dengan pencabutan hak. Pengertian pengadaan tanah ini kemudian diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 sebagai berikut: Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan Pasal 1 angka 2 mendefinisikan pengadaan tanah sebagai berikut: Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Menurut Boedi Harsono Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya.<sup>41</sup> Sedangkan Gunanegara proses pelepasan hak atas

---

<sup>41</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta, 2008 hlm5

kepemilikan orang atas tanah dan/atau bendabenda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.<sup>42</sup>.

Berdasarkan definisi-definisi di atas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah Negara.
- b. Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum
- c. Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan
- d. Disertai ganti rugi yang adil dan layak

Berdasarkan uraian unsur pengadaan tanah tersebut, pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah. Selain berdasarkan pelepasan hak, perolehan tanah untuk kepentingan umum juga dapat ditempuh melalui dengan cara lainnya Boedi Harsono mengemukakan 4 cara memperoleh tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum yaitu.<sup>43</sup>

- a. acara permohonan hak baru atas tanah;
- b. acara jual-beli tanah;
- c. pembebasan hak atas tanah yang wajib diikuti dengan permohonan hak baru;

---

<sup>42</sup> GunanegaraRakyat & Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan(Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu. dan Jurisprudensi). PT. Tatanusa. Jakarta 2008 hlm 3

<sup>43</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta, 2008 hlm 3

- d. pencabutan hak atas tanah yang wajib diikuti dengan permohonan hak baru

Boedi Harsono menjelaskan lebih lanjut bahwa cara yang harus ditempuh tergantung pada.<sup>44</sup>

- a. status hukum tanah yang diperlukan
- b. status subjek instansi yang memerlukan tanah
- c. peruntukan tanah yang diperlukan
- d. kesediaan pemegang hak atas tanah untuk menyerahkannya kepada instansi yang memerlukan

Acara permohonan hak atas tanah ditempuh jika tanah yang diperlukan berstatus tanah negara. Acara jual-beli, sewa-menyewa dan instrumen privat lainnya digunakan jika instansi pemerintah atau badan hukum yang memerlukan tanah memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Acara pengadaan tanah ditempuh jika instansi pemerintah atau badan hukum yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Dengan dilakukannya pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah, tanah akan berstatus tanah negara yang dapat dimohonkan hak atas tanah yang baru oleh instansi yang memerlukan. Pelepasan hak ini harus dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak

---

<sup>44</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004 hlm 15

dan disertai dengan ganti rugi. Acara pencabutan hak ditempuh hanya jika musyawarah dalam penyerahan hak atas tanah dan ganti rugi tidak berhasil dicapai, sementara tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum tidak dapat dialihkan ke lokasi lain.

Sementara itu, Gunanegara mengemukakan 3 cara perolehan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum sebagai berikut.<sup>45</sup>

- a. Instrumen hukum privat (*privatrecht*): jual beli, tukar-menukar
- b. Instrumen hukum campuran (*gemeenschapelijkrecht*): pengadaan tanah
- c. Instrumen hukum publik (*publiekrecht*): pencabutan hak

Perolehan tanah melalui jual beli dikategorikan sebagai instrumen hukum privat dikarenakan pemerintah bertindak dalam kedudukannya sebagai badan hukum perdata. Pemerintah tidak mempergunakan kekuasaannya dalam perbuatan hukum tersebut. Sedangkan pengadaan tanah dikategorikan sebagai instrumen hukum campuran karena mengandung unsur privat sekaligus publik. Sedangkan di dalam pencabutan hak, pemerintah mempergunakan kewenangan publiknya untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

Berdasarkan pendapat Boedi Harsono dan Gunanegara tersebut pengadaan tanah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 sampai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan instrumen hukum

---

<sup>45</sup> GunanegaraRakyat & Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan(Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu, dan Jurisprudensi). PT. Tatanusa. Jakarta 2008 hlm 2



campuran untuk memperoleh tanah berdasarkan cara pelepasan hak atas tanah. Pengadaan tanah melalui cara pelepasan hak ditempuh apabila musyawarah untuk memperoleh kesepakatan mengenai ganti ruginya tercapai.

Sedangkan menurut Gunanegara pengadaan tanah digolongkan sebagai instrumen hukum campuran (*gemeenschapelijkrecht*) karena negara bertindak dalam lingkup hukum keperdataan sekaligus juga menggunakan kekuasaannya<sup>46</sup>. Pengadaan tanah mengandung sifat privat dan publik. Aspek hukum campurannya tampak dalam pelepasan hak berdasarkan kesepakatan dan pemberian ganti rugi. Pemberian ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah terdapat pengaruh hukum publik yaitu intervensi negara. Pemberian ganti rugi ditetapkan dalam suatu surat keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pemberian ganti rugi ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional

## **2. Asas-Asas Hukum Pengadaan Tanah**

Dalam kehidupan manusia terdapat suatu tuntutan etis untuk membentuk hidup bersama yang baik. Demi tercapainya kehidupan bersama tersebut maka diperlukan pedoman dalam pembentukan hukum supaya sesuai dengan cita-cita hidup dan kebutuhan hidup. Asas hukum adalah kaidah yang memuat ukuran (kriteria) nilai yang menjadi pedoman pembentukan hukum tersebut. Asas hukum merupakan nilai-

---

<sup>46</sup> GunanegaraRakyat & Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan(Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu, dan Jurisprudensi). PT. Tatanusa. Jakarta 2008 hlm 151

nilai dan tuntutan etis masyarakat.<sup>47</sup> Asas hukum berakar dari kenyataan masyarakat (faktor riil) dan nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam hidup masyarakat (faktor idiil). Asas hukum menjembatani peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Asas hukum merupakan kaidah fundamental dalam suatu sistem hukum. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum adalah jantung peraturan hukum. Asas hukum merupakan dasar lahirnya (*raison d'être*) peraturan hukum.<sup>48</sup> Sedangkan J.J.H. Bruggink menyebut asas hukum sebagai meta kaidah dari kaidah perilaku<sup>49</sup>. Asas hukum merupakan meta kaidah terhadap aturan hukum karena menentukan interpretasi dan wilayah penerapan aturan hukum dan sekaligus juga merupakan pedoman bagi perilaku walaupun dengan cara tidak langsung seperti halnya aturan hukum.

Menurut Van Eikema Hommes asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Sedangkan menurut Paul Scholten asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-

---

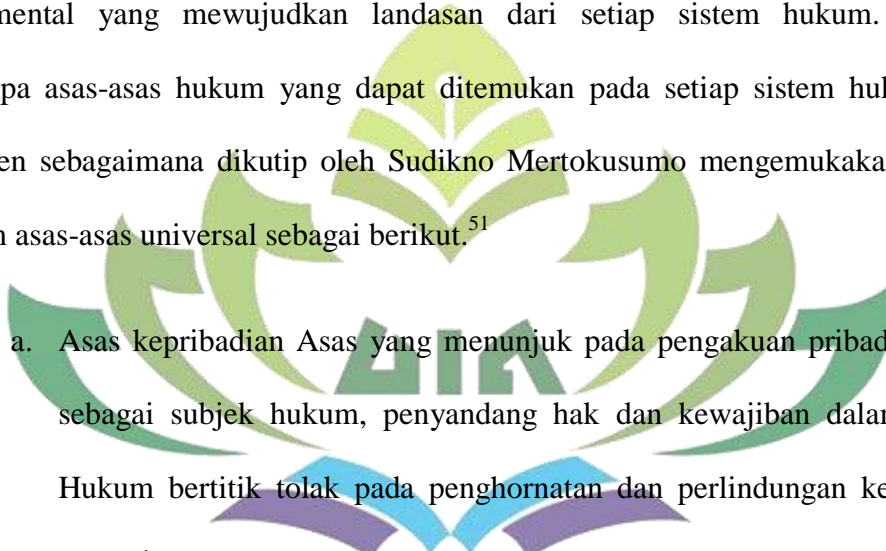
<sup>47</sup> J.J.H.Bruggink, 1999, Refleksi Tentang Hukum, terjemahan Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya.

<sup>48</sup> Satjipto Rahardjo, 2008, Membedah Hukum Progresif, Kompas, Jakarta, 2008.

<sup>49</sup> J.J.H.Bruggink, 1999, Refleksi Tentang Hukum, terjemahan Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya.1999 hlm 120

keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.<sup>50</sup> Asas hukum masih bersifat abstrak dan umum difaktualkan ke dalam kaidah perilaku yang konkrit untuk dijadikan pedoman bertingkah laku.

Pada dasarnya asas hukum bersifat dinamis, namun terdapat sejumlah asas hukum universal yang berlaku di mana saja dan kapan saja yang tidak terpengaruh waktu dan tempat. Asas hukum universal adalah kaidah penilaian yang paling fundamental yang mewujudkan landasan dari setiap sistem hukum. Terdapat beberapa asas-asas hukum yang dapat ditemukan pada setiap sistem hukum. Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo mengemukakan macam-macam asas-asas universal sebagai berikut.<sup>51</sup>

- 
- a. Asas kepribadian Asas yang menunjuk pada pengakuan pribadi manusia sebagai subjek hukum, penyanggah hak dan kewajiban dalam hukum. Hukum bertitik tolak pada penghormatan dan perlindungan kepentingan manusia.
  - b. Asas persekutuan Asas ini mengupayakan tercapainya suatu kehidupan bersama yang tertib, aman dan damai.
  - c. Asas kesamaan Asas ini mengupayakan perlakuan yang sama pada setiap orang dihadapan hukum (*equality before the law*).

---

<sup>50</sup> Mertokusumo, Sudikno, 2006, Hukum Acara Perdata Indonesia, Yogyakarta : Liberty

<sup>51</sup> Sudikno Mertokusumo, 2010. Mengenal Hukum, Penerbit: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hal 161

- d. Asas kewibawaan Asas yang mengasumsikan bahwa terdapat ketidaksetaraan. Bahwa di dalam masyarakat harus terdapat seseorang yang memimpin dan menjalankan ketertiban kehidupan masyarakat.
- e. Asas pemisahan antara yang baik dan buruk Asas kepribadian-persekutuan dan asas kesamaan dan kewibawaan merupakan dua pasang asas yang saling bertentangan. Ada kecenderungan pasangan asas tersebut untuk menonjol dan saling mendesak satu sama lain. Asas kelima yaitu pemisahan antara yang baik dan buruk berusaha untuk mengakomodir keseimbangan pasangan asas yang saling antinomi tersebut.

Asas hukum merupakan kriteria nilai-nilai yang menjadi pedoman bagi pembentukan hukum. Asas hukum berlandaskan pada kenyataan masyarakat (faktor riil) dan nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam hidup masyarakat (faktor idiil). Menurut Nieuwenhuis sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo asas hukum berfungsi sebagai penyatu faktor riil dan idiil hukum. Asas hukum menjembatani peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Asas hukum mewujudkan dimensi etis dalam aturan hukum.<sup>52</sup>

Keberadaan lembaga hukum pengadaan tanah bersumber dari konsepsi hukum tanah nasional yang berasal dari hukum adat, yaitu komunalistik religius. Konsepsi

---

<sup>52</sup> Sudikno Mertokusumo, 2010. Mengenal Hukum, Penerbit: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hal 6

ini memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan<sup>53</sup> Dari konsepsi ini lahirlah konsep fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 UUPA. Maria S.W. Sumardjono memberikan tafsiran terhadap asas fungsi sosial atas tanah sebagai berikut<sup>54</sup>:

- a. Fungsi sosial hak atas tanah berlaku untuk semua hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA.
- b. Tidak boleh menyalahgunakan hak atas tanah dan harus dimanfaatkan bagi pemegang hak dan masyarakat.
- c. Keseimbangan kepentingan individu dan masyarakat, kepentingan individu dihormati dalam pelaksanaan kepentingan umum.

Dari konsep fungsi sosial ini maka dijabarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Prinsip ini harus ditegakkan demi terwujudnya keseimbangan kepentingan individu dan masyarakat. Konsepsi hukum tanah nasional tersebut dikonkritkan dalam asas-asas hukum yang mendasari perolehan tanah untuk

---

<sup>53</sup> Boedi Harsono, 2008, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta

<sup>54</sup> Soemarjono, Maria S. W., 2001, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi, Kompas, Jakarta

kepentingan umum. Menurut Boedi Harsono terdapat 6 asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam perolehan tanah, antara lain<sup>55</sup>:

- a. Asas kepastian hukum. penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan keperluan apapun harus ada landasan haknya. Secara garis besar menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau UUPA, setiap orang (persoon) maupun badan hukum (rechts persoon) yang menguasai hak atas tanah: hak milik termasuk HM sarusun, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan serta hak-hak sekunder lainnya yang diperoleh dengan itikad baik, akan mendapat perlindungan/jaminan hukum dari gangguan pihak lain. Upaya untuk memberikan perlindungan hukum terhadap setiap orang atau badan hukum yang menguasai suatu hak atas tanah dengan itikad baik, dapat ditempuh melalui cara-cara: 1) gugatan perdata di pengadilan umum mengenai status kepemilikan hak atas tanah, 2) meminta bantuan pemerintah (bupati/walikota) bagi mereka yang menguasai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya (UU Nomor 51 Prp Tahun 1950), 3) mengadukan permasalahannya secara pidana kepada yang berwajib (kepolisian negara RI); kemudian apabila terjadi, dimana penguasaan pihak lain tersebut dalam menguasai tanah mengakibatkan kerugian bagi seseorang, maka orang yang dirugikan akibat diterbitkannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara dapat mengajukan tuntutan

---

<sup>55</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004 hlm 14



pembatalan atau menyatakan tidak sah bukti kepemilikannya ke peradilan umum dengan mendalilkan pada ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata dan ke Peradilan Tata Usaha Negara dengan mendasarkan kepada ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

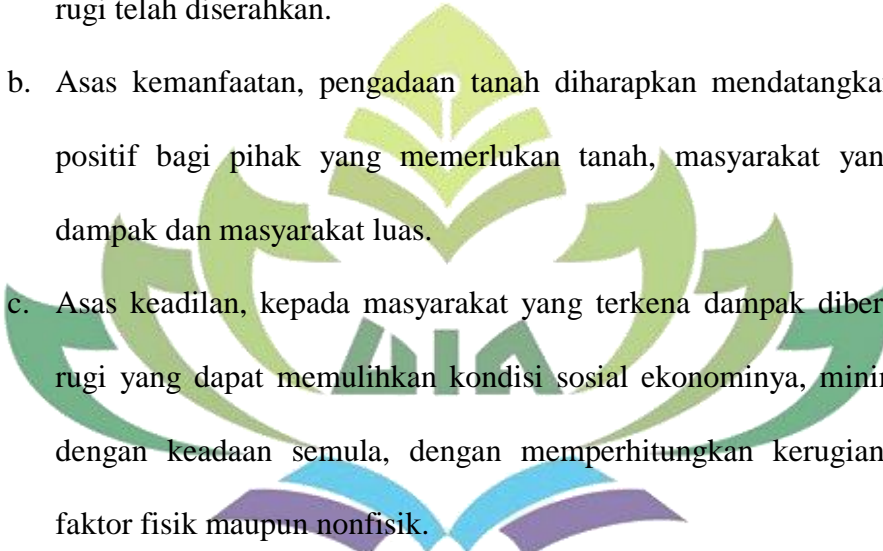
- b. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka apabila terjadi conflict of interest (konflik kepentingan) antara kepentingan pribadi yang empunya tanah dengan kepentingan bersama, maka kepentingan bersamalah yang harus didahulukan.
- c. Asas kesepakatan. Cara memperoleh tanah yang sudah dihaki seseorang harus dilakukan melalui kata sepakat antara para pihak yang bersangkutan. Asas ini menekankan bahwa pada prinsipnya dalam pengadaan tanah tidak diperbolehkan adanya paksaan secara sepihak agar empunya menyerahkan tanah miliknya.
- d. Dalam pengadaan tanah pada prinsipnya diterapkan adanya saling menghargai/ menghormati hak-hak yang disandangnya. Sehingga harus ditempuh melalui musyawarah, antara kedua belah pihak, yaitu antara empunya tanah dengan instansi yang memerlukan tanah melalui perantara panitia pengadaan tanah. Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah, untuk kepentingan umum, pemerintah diberikan kewenangan oleh

undang-undang (hukum) untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa tanpa persetujuan empunya tanah melalui lembaga pencabutan hak atas tanah sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 20 Tahun 1961.

- e. Asas kemanfaatan dan keadilan. pemberian imbalan yang layak, atau ganti kerugian, baik berupa uang, fasilitas, dan/atau tanah pengganti terhadap empunya/pemegang/pemilik tanah baik cara pengadaan tanah melalui lembaga penyerahan/pelepasan hak maupun pencabutan hak, wajib diberikan ganti kerugian, sehingga sedemikian rupa keadaan sosial ekonomi, budaya bekas pemegang/pemilik hak atas tanah tidak mengalami kemunduran atau minimal sama atau setara dengan kondisi sosial ekonomi dan budaya sebelum terkena pengadaan tanah.
- f. Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk kepentingan umum berhak untuk memperoleh pengayoman dari para pejabat pamong praja/pamong desa.

Dari keenam asas tersebut dijabarkan menjadi peraturan pengadaan tanah dan pencabutan hak yang disusun sebagai suatu subsistem hukum nasional mengenai perolehan tanah untuk kepentingan umum. Pada hakikatnya pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk kepentingan umum yang ditempuh berdasarkan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelepasan hak dan ganti rugi sebelum ditempuhnya pencabutan hak. Atas dasar esensi

pengadaan tanah yang demikian, Maria S.W. Sumardjono mengemukakan sejumlah asas yang harus mendasari pelaksanaan pengadaan tanah, antara lain<sup>56</sup>:

- 
- a. Asas kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti rugi telah diserahkan.
  - b. Asas kemanfaatan, pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas.
  - c. Asas keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti rugi yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
  - d. Asas kepastian, yakni pengadaan tanah dilakukan menurut cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajibannya masing-masing.
  - e. Asas keterbukaan, yakni dalam proses pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti rugi, jadwal pembangunan, rencana

---

<sup>56</sup> Soemarjono, Maria S. W., 2001, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi, Kompas, Jakarta

pemukiman kembali dan lokasi pengganti dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatan.

- f. Asas keikutsertaan, yakni peran serta seluruh pemangku kepentingan dalam setiap tahap pengadaan tanah diperlukan agar menimbulkan rasa memiliki dan meminimalkan penolakan masyarakat.
- g. Asas kesetaraan, yakni menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah.
- h. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi disertai upaya memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.

Asas ini kemudian diadopsi dan dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai berikut: Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas: kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, keselarasan.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 2, asas-asas tersebut dijelaskan maknanya sebagai berikut: Asas kemanusiaan adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Asas keadilan

adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Asas kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak. Asas keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

Asas kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan. Asas kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas. Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Asas keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

### C. Kepentingan Umum

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan ditujukan kepada pemenuhan kepentingan umum. Kepentingan umum diselenggarakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam rangka pengadaan tanah, penegasan tentang kepentingan umum yang menjadi dasar pengadaan tanah perlu ditentukan secara tegas sehingga tidak menimbulkan multitafsir. Akan tetapi, menurut Jan Gijssels dan J.J.H Bruggink kepentingan umum merupakan suatu pengertian yang kabur atau pengertian yang tidak dapat dirumuskan secara konkrit (*vage begrip*)<sup>57</sup>. Akibatnya, setiap perumusan kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan tidak ada satu pun yang mampu memberikan pengertian yang jelas, spesifik serta terinci sesuai dengan hakikat istilah tersebut.

Beberapa pakar hukum berupaya memberikan definisi yang mampu menjelaskan konsep kepentingan umum. Menurut Pound kepentingan umum adalah kepentingan-kepentingan dari negara sebagai badan hukum dan menjaga kepentingan-kepentingan masyarakat<sup>58</sup>. Sedangkan menurut Julius Stone kepentingan umum adalah suatu keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa serta negara<sup>59</sup>. Menurut John Salindeho kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-

---

<sup>57 57</sup> J.J.H.Bruggink, 1999, Refleksi Tentang Hukum, terjemahan Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya.1999 hlm 120

<sup>58</sup> Adrian Sutedi, 2008, Hukum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta, Ghalia Indonesia 61

<sup>59</sup> Bernard Limbong, Konflik Pertanahan, Margaretha Pustaka, Jakarta,2011 :117



asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.

Pengertian kepentingan umum secara implisit diatur dalam UUPA Pasal 18 yang ditegaskan bahwa: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Peraturan berikutnya yang memberikan definisi kepentingan umum adalah peraturan pelaksana Pasal 18 yaitu Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 ketentuan Pasal 1 yang pada dasarnya sama dengan rumusan ketentuan Pasal 18 UUPA: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Definisi pengertian kepentingan umum di dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 dijabarkan lebih lanjut di dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), yaitu: Suatu kegiatan dalam rangka

pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:

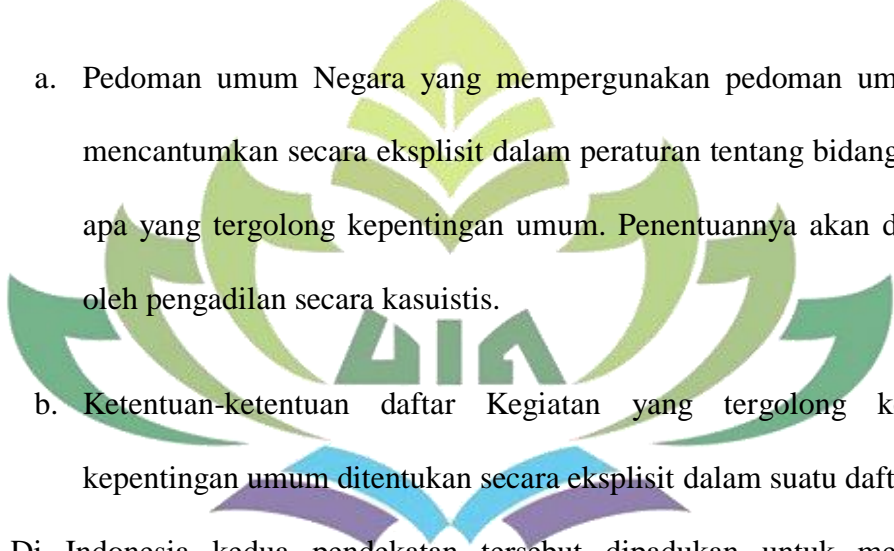
- a. Kepentingan bangsa dan negara dan/atau
- b. Kepentingan masyarakat luas dan/atau
- c. Kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau
- d. Kepentingan pembangunan

Di dalam ayat (2) diatur lebih lanjut kegiatan yang mempunyai sifat kepentingan umum, antara lain: Pertahanan, pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olahraga, keselamatan umum terhadap bencana alam, kesejahteraan sosial, makam/kuburan, Pariwisata dan rekreasi, Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Di dalam ayat (3) diatur lebih lanjut bahwa presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

Menurut Maria S.W. Sumardjono sebagaimana dikutip oleh Oloan Sitorus, pengertian kepentingan umum yang demikian belum menegaskan esensi kriteria kepentingan umum secara konseptual. Kepentingan umum di dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 hanya dinyatakan dalam arti

peruntukannya<sup>60</sup>. Idealnya, rumusan undang-undang harus lengkap dan jelas sehingga tidak perlu ditafsirkan. Akan tetapi, rumusan undang-undang yang jelas dan lengkap cenderung bersifat kasuistik, sehingga tidak akan mudah mengikuti perkembangan keadaan dan tidak akan bertahan dalam kurun waktu yang lama<sup>61</sup> (Sudikno Mertokusumo, 2011:71-72). Oleh karena itulah, menurut Michael G. Kitay sebagaimana dikutip oleh Oloan Sitorus, doktrin kepentingan umum di berbagai negara diekspresikan dengan 2 cara, yaitu<sup>62</sup>

- 
- a. Pedoman umum Negara yang mempergunakan pedoman umum tidak mencantumkan secara eksplisit dalam peraturan tentang bidang kegiatan apa yang tergolong kepentingan umum. Penentuannya akan ditentukan oleh pengadilan secara kasuistik.
  - b. Ketentuan-ketentuan daftar Kegiatan yang tergolong ke dalam kepentingan umum ditentukan secara eksplisit dalam suatu daftar (list)

Di Indonesia kedua pendekatan tersebut dipadukan untuk memberikan pengertian kepentingan umum. Walaupun pendekatan tersebut telah dipadukan, peraturan belum dapat memberikan pengertian kepentingan umum yang lengkap dan jelas. Perumusan pengertian kepentingan umum dalam peraturan pengadaan tanah

---

<sup>60</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004 hlm 7

<sup>61</sup> <sup>61</sup> Sudikno Mertokusumo, 2010. Mengenal Hukum, Penerbit: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hal 6

<sup>62</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004 hlm 9

dapat ditemukan sejak Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sampai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menegaskan tiga kriteria yang harus dipenuhi supaya suatu kegiatan pengadaan tanah di bidang tertentu dapat mempergunakan lembaga pengadaan tanah, antara lain: kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dalam perkembangan selanjutnya, definisi kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tidak mencantumkan ketiga kriteria kepentingan umum tersebut di atas. Hal tersebut dikarenakan pembatasan definisi yang terlalu sempit akan menghambat pelaksanaan pengadaan tanah untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur berupa jalan tol. Sebagaimana diketahui bahwa jalan tol bersifat komersial. Oleh karena itulah, ketiga kriteria kepentingan umum di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tidak diadopsi ke dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Pengertian kepentingan umum di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Pasal 1 angka 5 dirumuskan secara luas sebagai berikut: Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.

Jenis kegiatan yang dikategorikan untuk kepentingan umum di atur secara terperinci dalam ketentuan Pasal 5, antara lain: Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

- a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- d. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- e. peribadatan;
- f. pendidikan atau sekolah;
- g. pasar umum;
- h. fasilitas pemakaman umum;
- i. fasilitas keselamatan umum;
- j. pos dan telekomunikasi;
- k. sarana olah raga;
- l. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- m. kantor pemerintah, pemerintah daerah perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
- n. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. lembaga permasyarakatan dan rumah tahanan;
- p. rumah susun sederhana;
- q. tempat pembuangan sampah;

- r. cagar alam dan cagar budaya;
- s. pertamanan;
- t. panti sosial
- u. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Bidang yang tergolong dalam kepentingan umum diperluas dari 14 kegiatan menjadi 21 kegiatan. Berbeda halnya dengan ketentuan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang memungkinkan penambahan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan keputusan presiden, di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tidak dimungkinkan penambahan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum diluar kegiatan yang telah ditetapkan secara tegas dalam ketentuan Pasal 5.

Perkembangan selanjutnya, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 direvisi dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Pengertian dan jenis kepentingan umum juga direvisi dalam Peraturan Presiden ini. Pasal 5 mengatur bahwa: Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi :

- a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;



- b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya
- c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. tempat pembuangan sampah;
- f. cagar alam dan cagar budaya;
- g. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mempersempit pengertian kepentingan umum yang dirumuskan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2004 dengan menetapkan sejumlah kriteria, antara lain: pembangunan dilaksanakan oleh pemerintah dan dimiliki atau akan dimiliki pemerintah. Kriteria berupa tidak untuk mencari keuntungan sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tidak diberlakukan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 demi menjamin kelancaran pelaksanaan pembangunan jalan tol melalui lembaga pengadaan tanah. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 juga mengurangi jenis kegiatan yang digolongkan kepentingan umum dari 21 kegiatan menjadi 7 kegiatan. Sejumlah kegiatan yang dikurangi antara lain kegiatan di bidang pendidikan, pemerintahan, telekomunikasi, militer dan kesehatan.

Perkembangan selanjutnya, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diberlakukan. Pemberlakuan dasar hukum pengadaan tanah yang baru diikuti pula

dengan perubahan definisi kepentingan umum. ketentuan Pasal 1 angka 6 mendefinisikan kepentingan umum sebagai berikut: Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat

Kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 didefinisikan lebih mendetail dibandingkan definisi yang dicantumkan dalam peraturan pengadaan tanah sebelumnya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menguraikan bahwa kepentingan umum digolongkan menjadi tiga jenis yaitu kepentingan bangsa, negara dan masyarakat. definisi yang demikian telah disesuaikan dengan pengertian kepentingan umum yang terdapat di dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Unsur kemakmuran rakyat juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Walaupun definisi kepentingan umum telah diperjelas unsur-unsurnya, kriteria kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak diadopsi dalam undang-undang ini. Kegiatan yang digolongkan sebagai kepentingan umum

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diatur dalam ketentuan Pasal 10 sebagai berikut: (1).Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;

- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;

- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum

Kegiatan-kegiatan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum dalam undang-undang ini diperluas kembali dari 7 kegiatan menjadi 18 kegiatan. Kegiatan-kegiatan yang bersifat kepentingan umum di dalam peraturan pengadaan tanah dengan pencabutan hak belum menunjukkan adanya sinkronisasi. Padahal, peraturan pengadaan tanah merupakan jembatan bagi penerapan pencabutan hak Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.<sup>63</sup> Oleh karena itu, kegiatan kepentingan umum di dalam peraturan pengadaan tanah sama dengan pencabutan hak. Dengan demikian ketika pengadaan tanah tidak dapat dilaksanakan karena kesepakatan tidak tercapai, pemerintah dapat menempuh upaya pencabutan hak.

---

<sup>63</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004 hlm 10

## **BAB IV**

### **BAGAIMANA PANDANGAN HUKUM ISLAM TERHADAP GANTI RUGI HAK RAKYAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012**

#### **A. Pemberian Ganti Rugi Hak Rakyat dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum menurut Hukum Islam**

Dasar hukum pelepasan atau penyerahan dan ganti rugi hak atas tanah menurut ajaran Islam yaitu: Dasar hukum atau landasan hukum pelaksanaan pelepasan atau penyerahan dan ganti rugi hak atas tanah menurut hukum Islam sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh Rasulullah Saw dan Khalifah Umar bin Khattab ra. adalah dengan cara jual beli *al-bai'* **الْبَيْع**, dan jual beli dimaksud bukan terbatas hanya jual beli tanah saja tetapi dalam pengertian, semua barang dapat diperjualbelikan asalkan sesuai dengan aturan yang telah diatur dalam hukum Islam

##### **a. Zaman Rasulullah Saw,**

Disaat Nabi akan mendirikan Masjid Nabawi, “beliau telah membeli tanah penduduk (As‘ad bin Zurarah, tanah anak yatim dan sebagian kuburan musyrikin yang telah rusak)”

##### **b. Pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra.**

- 1) Sewaktu pelebaran Masjid Nabawi tahun 17 H, “Umar membeli seluruh dari property yang ada di sekeliling masjid kecuali rumah-rumah janda-janda Rasul untuk perluasan masjid”.

- 2) “Umar membeli rumah Safwan bin Umaiyyah untuk dijadikan bangunan penjara sebagai tempat tahanan bagi orang-orang yang melakukan tindak criminal”.

Sejarah mencatat, Khalifah Umar bin Khattab ra telah membangun Masjidil Haram secara permanen pada tahun 638 Masehi. Sejak zaman Khalifah Umar bin Khattab ra hingga tahun 1988, masjid ini tercatat mengalami renovasi dan perluasan 10 kali. Mereka yang tercatat sebagai pemimpin program perluasan dan renovasi Masjidil Haram adalah Khalifah Usman bin Affan (648 M), Abdullah ibnu Zubair (685 M), Ali Walid ibnu Abdul Malik (709 M), Abu Ja“far al- Mansur al- Abbasi (755 M), Al- Mu“tadlid al- Abbasi (918 M), Al- Muqtadir al- Abbasi (918 M), Raja Abdul Aziz al- Saud (1955 M), dan Raja Fadh ibnu Abdul Aziz al- Saud (1988 M). Setelah sepuluh kali renovasi dan perluasan, saat ini luas Masjidil Haram mencapai 328 ribu meter persegi. Pada masa Bani Umaiyyah tahun 86 H s/d 96 H dan tahun 705 M s/d 715 M. “Pemerintah Khalifah al-Walid bin Abdul Malik, memerintahkan membebaskan tanah di sekitar Masjid Nabawi di Madinah untuk pelebaran masjid tersebut dengan cara ganti rugi”.

Pada tahun ke 4 Hijriyah Masjid Nabawi mengalami perbaikan untuk kali pertama, setelah itu Masjid Nabawi berulang kali mengalami perbaikan dan perluasan. Perbaikan paling signifikan terjadi pada tahun 1265 H, pada masa Pemerintahan Sultan Abdul Majid. Raja Fahd bin Abdul Aziz turut andil dalam perluasan Masjid Nabawi, dan luas seluruh bangunan masjid sekarang ini menjadi 165.000 m<sup>2</sup>.



Menurut Imam Syafi'iy bahwa Pemerintah boleh saja mengambil alih pengelolaan atas tanah apabila dipandang menyangkut atau berkaitan dengan kemaslahatan (kepentingan) kaum muslimin

## **B. Hak Atas Tanah menurut hukum islam**

Pandangan Agama Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan di bumi termasuk tanah pada hakikatnya adalah milik Allah Swt semata. Firman Allah Swt QS. Al-,Imran: 3/109.

وَلِلّٰهِ مَا فِي السَّمٰوٰتِ وَمَا فِي الْاَرْضِ وَاِلَى اللّٰهِ تُرْجَعُ الْاُمُورُ (١٠٩)

Artinya: “Kepunyaan Allah-lah segala yang ada di langit dan di bumi; dan kepada Allahlah dikembalikan segala urusan”.

QS. Al-Ma'idah: 5/17

..وَلِلّٰهِ مُلْكُ السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضِ وَمَا بَيْنَهُمَا يَخْلُقُ مَا يَشَآءُ وَاللّٰهُ عَلٰى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيْرٌ (١٧)

Artinya: “Kepunyaan Allahlah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada diantara keduanya; Dia menciptakan apa yang dikehendaki-Nya. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu”.

QS. Al-Ma'idah: 5/120

لِلّٰهِ مُلْكُ السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضِ وَمَا فِيْهِنَّ وَهُوَ عَلٰى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيْرٌ (١٢٠)

Artinya: “Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada di dalamnya dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”.

QS. Taha: 20/6

لَهُ مَا فِي السَّمٰوٰتِ وَمَا فِي الْاَرْضِ وَمَا بَيْنَهُمَا وَمَا تَحْتَ الثَّرَى (٦)

Artinya: “Kepunyaan-Nya-lah semua yang ada di langit, semua yang di bumi, semua yang di antara keduanya dan semua yang di bawah tanah”.

QS. An-Nur: 24/42.

وَلِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ (٤٢)

Artinya: “Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk)”

QS. Al-Hadid: 57/2

لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ يُحْيِي وَيُمِيتُ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ (٢)

Artinya: “Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, dia menghidupkan dan mematikan, dan dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”.

Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah Swt semata. Kemudian Allah Swt sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (*istikhlaf*) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukumNya.

Hukum Islam diakui adalah merupakan hukum yang hidup (*the living law*) di mana kaedah hukum Islam sebagian besar diterima oleh masyarakat, artinya nilai-nilai hukum Islam itu sudah dikenal, diketahui, dipahami, dihormati, diikuti serta ditaati, bahkan telah mendarah daging ke dalam hati sanubari masyarakat. Hal mendarah daging ini dapat disebut dengan *berinternalized*.

Perinsip hukum Islam, “kepemilikan tanah oleh seseorang diakui, di mana pemilik tanah mempunyai kewenangan untuk menggunakan (*tasarruf*) sesuai dengan keinginannya. Bahkan, kewenangan manusia atas kepemilikan harta (*proverty right*) dalam kaidah hukum Islam dilindungi dalam bingkai *hifzu al-mal* sebagai salah satu prinsip *al-kulliyah al-khams*”. Dengan bingkai *hifzu al-mal* ini, maka segala rumusan hukum yang menyangkut pengelolaan kekayaan termasuk pengelolaan tanah harus dapat memelihara kelima hal mendasar dari *kulliyah al-khamsah* yaitu terlindunginya

agama, nyawa, akal, harta dan keturunan. Karenanya, tidaklah mengherankan jika tanah dalam kajian hukum Islam tidak hanya dianggap sebagai instrumen yang bernilai ekonomis, namun juga memiliki nilai sosial-humanistik. Konsekuensinya adalah, bahwa dalam Islam tidak diperbolehkan untuk melakukan praktek monopoli terhadap aset tertentu misalnya tanah dan pemilikan tanah oleh seseorang haruslah disertai dengan pertanggungjawaban secara moral.

Islam mengakui kepemilikan seseorang atas tanah sebagaimana kepemilikan atas harta benda yang lain namun kepemilikan tersebut harus mempertimbangkan kepentingan orang lain (masyarakat). Kebebasan seseorang atas tanahnya hakikatnya juga dibatasi oleh hak-hak orang lain baik secara individual maupun kelompok (masyarakat). Dalam konteks ini, Islam telah mengatur fungsi-fungsi sosial yang melekat pada hak milik atas tanah dihubungkan dengan kepentingan-kepentingan orang lain dan *public space* (ruang publik).

Tanah-tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia baik yang telah dimiliki oleh warga, maupun yang dikuasai oleh Pemerintah kesemuanya ini bertujuan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian juga dengan tanah-tanah yang telah dihaki seseorang, bukan hanya mempunyai fungsi sosial dan manfaat bagi diri pribadinya tetapi juga untuk masyarakat seluruhnya sebagai konsekwensinya, seorang warga masyarakat yang mempunyai tanah dia harus mempergunakan tanahnya bukan untuk kepentingan dirinya sendiri tetapi harus diingatnya kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Cara memperoleh hak menurut hukum Islam, cara itu antara lain melalui:

- a. Jual beli
- b. Tukar menukar
- c. Infak
- d. Sedekah
- e. hadiah
- f. Wasiat
- g. Wakaf
- h. Warisan
- i. Hibah
- j. Zakat
- k. Ihyaul Mawat.

Pengaturan hak-hak yang diatur dalam Agama Islam tersebut antara lain :

- a. Hak Milik (al-Milkiyah= ( تـ يـ ك لـ مـ لـا )
- b. Hak Sewa (al-Ijarah الإجارة = ).
- c. Hak Pakai - Hak Bagi Hasil (al-Muzara'ah = المزارعت , al-musaqat المـ سـ ا قـ ا تـ
- d. Hak Membuka Tanah (Ihya" al-mawat = إحياء الموات )

Kajian fiqh, perbincangan hak milik oleh ulama fiqh dimasukkan ke dalam kategori *mu"amalah*. "*Mu"amalah* itu sendiri dimaksudkan oleh ulama adalah sebagai bentuk pengaturan hubungan sesama manusia demi menciptakan

kemashlahatan dan menolak *mafsadat (mudharat)*”, di dalamnya. Sejalan dengan ini, Ahmad Husnain menyatakan: “bahwa Islam telah menetapkan syarat kepemilikan yang mengacu kepada “terciptanya *maslahat jama’ah*”

لا ضرر ولا ضرار

Artinya : “*tidak boleh memudharatkan dan dimudharatkan*”.

Sebagaimana telah diketahui bahwa konsep hak milik atau kepemilikan dalam Islam, dalam terma fikih sering disebut sebagai *milkiyah*, berkaitan erat dengan konsep harta dan hak. Jika dikomparasikan terdapat kesan kuat, bahwa pada prinsipnya pengaturan hak milik ini terdapat kesamaan dengan aturan-aturan di dalam hukum Islam (sebagaimana yang disebutkan diatas). Kita dapat memahami bahwa yang dimaksud dengan hak milik adalah *al-milk al-tam* dalam hukum Islam dan selainnya adalah *al-milk al-naqish*.

Hukum (fikih) Islam “istilah sewa menyewa disebut (*ijarah* اجارة = ), demikian pula halnya dengan *ijarah* (sewa menyewa) dalam hukum fikih “seseorang juga mempunyai hak untuk menyewa tanah”. *Syari’at* mengesahkan praktek sewa karena kehidupan masyarakat memang sangat membutuhkannya. Masyarakat membutuhkan benda-benda tersebut untuk mengambil manfaatnya. Penyewaan atas sebidang tanah dihalalkan oleh *syari’at* dimana penyewaan ini bertujuan untuk mengambil manfaat atas tanah tersebut. Misalnya untuk bercocok tanam atau untuk tempat berusaha mencari nafkah atau rezeki untuk kehidupan sehari-hari. Menyewakan tanah

hukumnya sah, dan harus dijelaskan tanah yang akan disewakan, apakah berbentuk tanah perladangan, tanah persawahan atau tanah untuk membuat bangunan. Jika tanah perladangan atau persawahan maka harus dijelaskan jenis tanaman apa yang boleh ditanam diatas tanah tersebut, kecuali jika orang yang menyewakan mengizinkan ditanami jenis tumbuhan apa saja, asal tidak bertentangan dengan undang-undang. Demikian juga jika penyewaan sebidang tanah untuk mendirikan bangunan maka perlu juga dijelaskan bangunan apa yang boleh dibangun, bangunan permanen atau bangunan setengah permanen dan dibicarakan juga apakah bangunan tersebut akan dibongkar atau diganti rugi jika hak sewa atas tanah bangunan telah berakhir. Perjanjian sewa-menyewa ini harus dibuat sebelum pelaksanaan penyewaan ini, untuk menghindari perselisihan antara kedua belah pihak.

Fiqih Islam tidak terdapat secara khusus mengatur tentang hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak sewa untuk bangunan namun, jika dilihat dari esensi hak-hak tersebut dapat di identikkan dengan sewa menyewa *ijarah* اجارة = “Beritik tolak dari batasan diatas, jika dibandingkan dengan hukum fikih, maka Hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak sewa untuk bangunan tersebut dibenarkan dalam hukum Islam, didasarkan kepada „urf (kebiasaan) atau adat istiadat. „urf (عرف) ialah “apa yang biasa dijalankan orang, baik dalam kata-kata maupun perbuatan, dengan perkataan lain ialah adat kebiasaan”. Dalam kajian ilmu usul fiqh,urf didefinisikan sebagai berikut:

العرف هو ما تعارفه الناس وساروا عليه من قول أو فعل أو ترك، ويسمى العادة



“*urf* ialah sesuatu yang telah dikenal oleh orang banyak dan telah menjadi tradisi mereka, baik perkataan, atau perbuatan, atau keadaan meninggalkan. Ia disebut adat kebiasaan.”

Sebagian ulama fiqh “menyatakan, *urf* dapat dijadikan dasar *istinbat*, dengan ketentuan tidak didapati dalil *nas* (وصى) Alquran dan *al-sunnah*”. Jika *urf* (adat kebiasaan) itu bertentangan dengan *nas* Alquran dan *as-sunnah*, maka *urf* itu ditolak, yakni tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum. Pengambilan *urf* sebagai sumber hukum didasarkan pada sebuah hadis Nabi Saw, yang berasal dari Abdullah bin Mas’ud yang dikeluarkan oleh Ahmad bin Hanbal sebagaimana dikutip oleh Amir Syarifudin<sup>23</sup> yang menyatakan bahwa: “*Apa yang dipandang baik oleh kaum muslimin, maka menurut Allah pun digolongkan sebagai perkara yang baik.*”

Pernyataan tersebut dapat dipahami menunjukkan bahwa setiap perkara yang telah menjadi tradisi di kalangan kaum muslimin dan dipandang sebagai perkara yang baik, maka perkara tersebut juga dipandang baik di hadapan Allah. Atas dasar ini pula ulama dari kalangan Hanafiyah dan Malikiyah mengatakan bahwa “hukum yang ditetapkan berdasarkan *urf* yang *sahih* (benar), bukan *urf* yang *fasid*, sama dengan yang ditetapkan berdasarkan dalil *syar’i*”. Dengan demikian, *urf* mendapat pengakuan di dalam *syara*”, Imam Malik (w. 179 H) banyak mendasarkan hukumnya terhadap amal perbuatan penduduk Madinah. Abu Hanifah (w.150 H) dan pengikutnya berbeda menetapkan hukum berdasarkan perbedaan *urf* mereka. Demikian pula Imam Syafi’i (w 204 H) ketika ia ke Mesir, maka ia merubah sebagian hukum yang menjadi pendapatnya ketika ia berada di Bagdad.

Sementara yang dimaksud dengan hak pakai dalam Islam adalah bagi hasil atau lebih dikenal dengan istilah *musaqat* ada persamaan pengertian dengan *muzara'ah* yaitu akad transaksi pengolahan tanah atas apa yang dihasilkannya. Maksudnya adalah suatu kesepakatan antara empunya tanah dengan yang mengerjakan tanah (petani) dengan perjanjian pemberian hasil atau bagi hasil setengah atau sepertiga, atau lebih tinggi atau lebih rendah, disesuaikan dengan kesepakatan antara kedua belah pihak (petani dan pemilik tanah). “Bagi hasil ini adalah sesuatu jenis kerja sama antara pekerja dan pemilik tanah dalam mengelola tanah kemudian membagi hasilnya dengan kesepakatan kedua belah pihak”. Rasulullah telah memberikan dorongan yang kuat bagi tumbuhnya jiwa pengorbanan dan keikhlasan dikalangan ummat Islam, bahkan beliau menganjurkan memberikan tanah dengan cuma-cuma untuk diolah.

Diriwayatkan Rasulullah telah bersabda:

من كان له ارض فليزر عها او ليمنحها اخاد

Artinya: “Barang siapa yang mempunyai tanah, hendaklah mengolahnya sendiri atau memberikannya kepada saudaranya dengan cuma-cuma”.

Pada saat yang sama seorang pemilik tanah yang sumber mata pencahariannya hanya berasal dari tanah, akan tetapi dia tidak punya kesempatan untuk mengolah tanahnya, maka dia diperbolehkan untuk memberikan tanahnya kepada orang-orang yang mempunyai kesempatan untuk mengolahnya dan ditukar dengan hasil produksi dalam bentuk bagi hasil atau sewa penggunaan tanahnya. Dalam kitab al-Mughni disebutkan “pekerjaan tersebut sangat populer, Rasulullah Saw sendiri

mengerjakannya hingga tiba wafatnya, kemudian dilakukan pula oleh para Khalifahnya sampai mereka meninggal dunia, kemudian keluarga mereka, dan sesudah mereka”

Seperti telah disebutkan bahwa *muzara'ah adfalah* ( ادفالت مزارعت ) memberikan pengelolaan tanah kepada orang yang bersedia mengerjakannya dan ia berhak atas sepertiga atau seperlimanya, artinya bagian tersebut tidak ditentukan secara kongkrit namun sesuai kesepakatan. Apabila telah ditentukan dalam jumlah tertentu dari hasilnya atau berdasarkan luas lahannya sedangkan sisanya untuk penggarap atau dipotong secukupnya maka akadnya rusak karena potensial menimbulkan fitnah dan manipulasi. Dengan demikian *muzara'ah* yang dibolehkan yaitu:

- a. Perjanjian kerjasama dalam pengolahan dimana tanah milik satu pihak, peralatan pertanian, benih dan tenaga kerja dan pihak lain, keduanya menyetujui bahwa pemilik tanah akan memperoleh bagian tertentu dari hasil.
- b. Apabila tanah, peralatan pertanian dan benih, semuanya dibebankan kepada pemilik tanah sedangkan hanya buruh yang dibebankan kepada petani maka harus ditetapkan pemilik tanah mendapat bagian tertentu dari hasil.
- c. Perjanjian dimana tanah dan benih dari pemilik tanah sedangkan peralatan pertanian dan buruh adalah dari petani dan pembagian hasil tersebut harus ditetapkan secara proporsional.

- d. Apabila keduanya sepakat atas tanah, perlengkapan pertanian, benih dan buruh serta menetapkan bagian masing-masing yang akan diperoleh dari hasil.
- e. Jika tanah diberikan secara cuma-cuma kepada seseorang untuk digarap, semua pembiayaan pengolahan ditanggung oleh petani dan semua hasil menjadi miliknya tapi *kharaj* akan dibayar oleh pemilik tanah. Jika tanah tersebut adalah „*ushr*, akan dibayar oleh petani.
- f. Apabila tanah berasal dari satu pihak dan kedua belah pihak bersama menanggung benih, buruh dan pembiayaan-pembiayaan pengolahannya, dalam hal ini keduanya akan mendapat bagian dari hasil. Jika hal itu merupakan „*ushr*, „*ushr* yang harus dibayar berasal dari hasil dan jika tanah itu *kharaj*, *kharaj* akan dibayar oleh pemilik tanah.
- g. Apabila tanah disewakan kepada seseorang dan itu adalah *kharaj*, maka menurut Imam Abu Hanifah *kharaj* akan dibayar oleh pemilik tanah dan jika itu „*ushr*, „*ushr* juga akan dibayar olehnya, tapi menurut Imam Abu Yusuf, jika tanah itu „*ushr*, „*ushr* akan dibayar oleh petani.
- h. Apabila perjanjian *muzara'ah* ditetapkan dengan sepertiga atau seperempat dari hasil, maka menurut Imam Abu Hanifah, keduanya *kharaj* dan „*ushr* akan dibayar oleh pemilik tanah

Pada prinsipnya semua kekayaan alam yang ada di bumi Allah Ta'ala, hasil hutan adalah milik Allah, manusia sebagai makhluk Allah diberikan tanggung jawab untuk memelihara kelestarian hutan juga segala isi yang ada dalam hutan baik fauna

maupun flora dan sebagai imbalan atas jerih payah manusia dalam memelihara alam semesta, sebagai manusia diberi hak untuk memungut manfaat yang dapat dalam hutan tersebut. Sebagaimana telah dijelaskan, Hukum Islam mengatur tentang hak membuka tanah ialah yang disebut *ihya` al-mawat* yaitu menghidupkan tanah yang mati atau tanah kosong yang belum pernah dibangun dan diatur sehingga tanah itu dapat dimanfaatkan untuk ditempati atau dikelola.

Pengertian tanah *mawat* atau mati menurut hukum Islam ditujukan terhadap tanah-tanah yang belum dimiliki atau dikelola oleh seseorang artinya tanah tersebut belum ada pemiliknya. Kalau kita melihat keadaan tanah-tanah yang ada di Indonesia di mana hampir seluruh tanah sudah ada pemiliknya, kecuali tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hanya bagian tanah yang dikuasai langsung oleh Negara itu yang dapat disebut tanah mati. Usaha untuk pendayagunaan tanah dengan maksud untuk mengelola tanah yang mati dan tanah tersebut belum pernah dimiliki atau dijamah orang lain dalam hukum Islam disebut *ihya` al-mawat*. Di dalam hukum Islam, pendayagunaan tanah terlantar disebut *ihya` al-mawat* artinya: membuka tanah mati yang belum pernah ditanam dan menjadikan tanah tersebut dapat memberi manfaat untuk tempat tinggal, bercocok tanam dan lain-lain.

Menurut Imam Syafi'i bahwa "Pemerintah boleh saja mengambil alih pengelolaan atas tanah apabila di pandang menyangkut atau berkaitan dengan kemaslahatan (kepentingan) kaum muslimin". Imam Syafi'i telah memberikan ketetapan hak milik pada *ihya` al-mawat* yaitu bahwa seseorang yang menghidupkan tanah yang belum ada pemiliknya maka tanah tersebut menjadi milik sipembuka

tanah, maka hak penguasa terhadap tanah tersebut putus karena telah menjadi milik sipembuka tanah secara turun-temurun.

Pendapat ini diperkuat oleh Imam Taqiyuddin Abu Bakar, beliau menjelaskan bahwa “walaupun tanah yang dibuka oleh sipembuka tanah menjadi miliknya dan dia juga mendapat pahala melaksanakannya serta menjadi sedekah apabila diambil makhluk lain hasilnya, maka haruslah yang membuka tanah tersebut seorang muslim dan tanahnya itu belum ada pemiliknya”. Maka jelaslah dari kedua pernyataan fikih Syafi'i yang menetapkan adanya hak turun-temurun dalam *ihya' al-mawat*, yang menjadi bahan pertimbangan dalam fikih Syafi'i dijadikan hak milik dalam *ihya' al-mawat* menjadi hak turun-temurun adalah berdasarkan kepada dua faktor :

- a. Adanya *nas* yang menunjukkan bolehnya hak milik tersebut menjadi hak turun-temurun.
- b. Adanya tuntunan perlunya berusaha untuk menutupi kebutuhan pribadi dan keluarga, maka dengan dianjurkannya *ihya' al-mawat* ini adalah salah satu upaya dalam menanggulangi kehidupan manusia.

Usaha untuk pendayagunaan tanah dengan maksud untuk mengelola tanah yang mati dan tanah tersebut belum pernah dimiliki atau dijamah orang lain dalam hukum Islam disebut *ihya' al-mawat* artinya “membuka tanah mati yang belum pernah ditanam dan menjadikan tanah tersebut menjadi dapat memberi manfaat untuk tempat bercocok tanam dan lain-lain, pengaturan tentang lembaga yang disebut *ihya' al-mawat* dalam hukum Islam mempunyai kesamaan dengan hak membuka tanah dan memungut hasil hutan sebagaimana yang diatur dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Sebenarnya hukum Islam banyak mengatur tentang pemutusan hubungan hukum antara seseorang dengan harta kekayaannya termasuk tanah misalnya dalam hubungan jual beli hak atas tanah, wasiat, warisan, sadaqah, hibah, waqaf, dan lain-lain. Namun dari semua contoh-contoh di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa hukum Islam hanya mengatur sistem hukum memuat tentang pemutusan atau pelepasan hukum antara seseorang dengan harta yang di milikinya secara umum dan hukum Islam tidak memerinci pelaksanaannya secara khusus seperti Perpres Nomor 65 Tahun 2006, menurut Islam yang dipakai adalah hukum jual beli. Oleh karena norma-norma dasar yang terdapat dalam Alquran dan hadis masih bersifat umum terutama dalam bidang *mu'amalah*, maka setelah Nabi Muhammad Saw wafat norma-norma tersebut perlu diperinci lebih lanjut termasuk dalam masalah pelaksanaan pelepasan dan penyerahan ganti rugi hak atas tanah.

Sesuai dengan keumumannya maka kasus-kasus yang bersifat lokal harus perlu di selesaikan melalui *ijtihad* selama hasil *ijtihad* dimaksud tidak bertentangan dengan ruh Alquran dan *sunnah*. Dalam merumuskan suatu konsep hukum dan kemudian melihatnya dari perspektif hukum Islam, karena baik secara historis, yuridis, dan sosiologis Hukum Nasional Indonesia banyak diwarnai hukum Islam sebagai upaya mencapai terobosan dalam memberikan kepastian hukum dan mencapai keadilan sosial bagi masyarakat.

Hak asasi manusia menurut hukum Islam antara lain hak untuk hidup aman dan hak untuk memperoleh keadilan. Allah berfirman dalam QS. *Al-Ma'idah*: 5/8.



يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاَنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا اعْدِلُوا هُوَ

أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ (٨)

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) Karena Allah, menjadi saksi dengan adil. dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. berlaku adillah, Karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.*

Kepemilikan tanah timbul dari kepribadian manusia, untuk dapat hidup dan melanjutkan hidup jenis manusia perlu menguasai benda-benda yang ada di dunia, termasuk tanah. Dengan menguasai benda-benda ini baru dia dapat mengembangkan diri (teori hukum kodrat)”. Dalam hukum Islam maupun hukum fikih di Indonesia tidak terdapat suatu aturan khusus yang mengatur tentang pelepasan atau penyerahan hak atas tanah beserta ganti rugi tanah secara tegas dan rinci. Dalam Islam (fikih) tidak terdapat satu aturan khusus yang mengatur tentang pelepasan atau penyerahan hak atas tanah beserta ganti rugi tanah secara tegas dan rinci, namun jika merujuk kepada kitab-kitab fikih Islam khususnya pada bagian *mu’amalah* disini dapat dijumpai beberapa prinsip umum *mu’amalah* (transaksi) seperti *al-bai’* (jual-beli), *al-ijarah* (sewa-menyewa), *al-musaqah* (bagi hasil), dan lain-lain dan sebagainya. Memang prinsip-prinsip *mu’amalah* di atas sangat umum tidak terbatas pada masalah tanah saja, meskipun demikian justru keumuman prinsip-prinsip itulah yang membuat hukum Islam bersifat fleksibel sehingga prinsip-prinsip *mu’amalah* di atas dapat ditarik kepada bidang-bidang lain dengan syarat adanya kesamaan *’illat* di

antara bidang-bidang tersebut dengan prinsip-prinsip di atas. Oleh karena itu pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan pembayaran ganti rugi sebagaimana diatur dalam peraturan Pemerintah yang tercantum dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 dapat dibenarkan karena tidak bertentangan dengan hukum Islam.

Sebagaimana Rasulullah Saw dan khalifah-khalifah pada Zaman Rasulullah Saw, pernah melakukan dan melaksanakan pengadaan dan pelepasan hak atas tanah yaitu disaat Nabi akan mendirikan Masjid Nabawi, dengan cara membeli tanah-tanah masyarakat dengan suatu proses musyawarah dan kebijakan-kebijakan yang mengandung suatu keadilan. Pengertian “membeli” dipastikan akan menghasilkan suatu nilai yang lebih dapat dikatakan sebagai ganti untung yang diperoleh masyarakat dengan menjual tanah-tanah mereka walaupun sifat kepentingannya untuk kemaslahatan umat atau masyarakat misalnya beliau “telah membeli tanah penduduk (As‘ad bin Zurarah, tanah anak yatim dan sebagian kuburan musyrikin yang telah rusak)”. Kemudian pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra. Sewaktu pelebaran Masjid Nabawi tahun 17 H, “Umar membeli seluruh dari property yang ada di sekeliling masjid kecuali rumah-rumah janda-janda Rasul untuk perluasan masjid.

Islam memandang Negara sebagai institusi yang mengelola masyarakat dalam suatu Negara, dasar inilah Islam memberikan hak dan kewajiban kepada Negara untuk mengatur hubungan antara individu dengan individu dan individu dengan masyarakat, demikian pula hubungan masyarakat dengan Negara. Islam memberikan otoritas kepada Pemerintah dalam membuat regulasi tentang kebolehan pengambilalihan tanah didasarkan pada konsep *maslahat* „*ammah*. Peraktek-peraktek

pelaksanaan pelepasan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat untuk pelebaran masjid maupun untuk kegiatan-kegiatan kepentingan masyarakat, seluruh pelaksanaan pengambilalihan atau pemindahan tanah yang dilaksanakan Pemerintah pada masa Rasulullah Saw dan khalifah-khalifahnyanya dengan cara membeli tanah-tanah yang dimiliki atau dikuasai masyarakat, Rasulullah Saw dan khalifah-khalifah berikutnya sebagai Pemerintah ketentuan *ulil amri* (orang yang mempunyai kekuasaan atau “penguasa”) pada saat itu dan sampai sekarang,

### **C. Dasar Hukum Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam**

Dasar hukum atau landasan hukum pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah menurut hukum Islam sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh Rasulullah Saw dan Khalifah Umar bin Khattab ra. adalah dengan cara jual beli, dan jual beli dimaksud bukan terbatas hanya jual beli tanah saja tetapi dalam pengertian, semua barang dapat diperjualbelikan asalkan sesuai dengan aturan yang telah diatur dalam hukum Islam

- a. Zaman Rasulullah Saw, disaat Nabi akan mendirikan Masjid Nabawi, beliau telah membeli tanah penduduk (As‘ad bin Zurarah, tanah anak yatim dan sebagian kuburan musyrikin yang telah rusak)
- b. Pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra.

- 1) Sewaktu pelebaran Masjid Nabawi tahun 17 H, Umar membeli seluruh dari property yang ada di sekeliling masjid kecuali rumah-rumah janda-janda Rasul untuk perluasan masjid
  - 2) Umar membeli rumah Safwan bin Umaiyah untuk dijadikan bangunan penjara sebagai tempat tahanan bagi orang-orang yang melakukan tindak criminal<sup>4</sup>
- c. Pada masa Bani Umaiyah tahun 86 H s/d 96 H dan tahun 705 M s/d 715 M. Pemerintah Khalifah al-Walid bin Abdul Malik, memerintahkan membebaskan tanah di sekitar Masjid Nabawi di Madinah untuk pelebaran masjid tersebut dengan cara ganti rugi” Menurut “Imam Syafi’iy bahwa Pemerintah boleh saja mengambilalih pengelolaan atas tanah apabila dipandang menyangkut atau berkaitan dengan kemaslahatan (kepentingan) kaum muslimin

#### **D. Proses Pelepasan dan Ganti Rugi Menurut Hukum Islam**

Sejarah status kepemilikan tanah dikota Makkah pada zaman Rasulullah Saw. Bolehkah tanah Makkah dimiliki, atau tidak ?. Dalam masalah ini ada beberapa pandangan ulama *Salaf al-Shaleh* pada masa dahulu adanya nuansa perbedaan pendapat tentang arah dan tujuan mereka, namun pendapat-pendapat tersebut dibagi kepada dua katagori:

- a. Tanah Makkah tidak boleh dimiliki.

Tanah Makkah tidak boleh dimiliki, alasan mereka yang pertama: bahwa tanah Makkah merupakan tempat menjalankan ibadah haji dan tempat peribadatan manusia. Justru Allah mengharamkan manusia memilikinya baik untuk sementara waktu maupun selamanya. Alasan kedua setiap ungkapan yang menunjukkan kata-kata haram atau selainnya maka selalu diidentikkan dengan Makkah. Sebagaimana firman Allah dalam alquran Surah *al-Hajj*: 22/ 25.

إِنَّ الَّذِينَ كَفَرُوا وَيَصْنَعُونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ وَالْمَسْجِدِ الْحَرَامِ الَّذِي جَعَلْنَاهُ لِلنَّاسِ سَوَاءً الْعَاكِفُ فِيهِ وَالْبَادِ وَمَنْ يُرِدْ فِيهِ بِالْحَادِ بِظُلْمٍ نُذِقْهُ مِنْ عَذَابٍ أَلِيمٍ (٢٥) <sup>182</sup>

Artinya: “*Sesungguhnya orang-orang kafir dan menghalangi manusia dari jalan Allah dan Masjidil Haram yang telah kami jadikan untuk semua manusia baik yang bermukim disitu maupun dipadang pasir, dan siapa yang bermaksud di dalamnya melakukan kejahatan secara zalim niscaya akan kami rasakan kepadanya sebagian siksa yang pedih*”.

Firman Allah yang tertera di dalam Surah *al-Ankabut*: 29/67

أَوَلَمْ يَرَوْا أَنَّا جَعَلْنَا حَرَمًا آمِنًا وَيُتَخَطَّفُ النَّاسُ مِنْ حَوْلِهِمْ أَفَبَالْبَاطِلِ يُؤْمِنُونَ وَبِنِعْمَةِ اللَّهِ يَكْفُرُونَ (٦٧)

Artinya: “*Dan apakah mereka tidak memperhatikan bahwa sesungguhnya Kami telah meanjadikan (negeri mereka) tanah suci yang aman, sedang manusia rampok-merampok. Maka mengapa (sesudah nyata kebenaran) mereka masih percaya kepada yang batil dan ingkar kepada nikmat Allah*”.

Dengan demikian, tanah Makkah merupakan tempat untuk beribadah dan haram untuk dimiliki, maka secara otomatis tanah Makkah hanya diperuntukkan untuk tempat ibadah bagi seluruh ummat Islam di dunia, sedangkan sarana ibadah tidak boleh menjadi hak milik pribadi, dan tempat-tempat ibadah itu adalah wakaf kepada manusia dan tidak boleh diperjual belikan, dihibahkan atau diwariskan. Tanah

Makkah juga diperintahkan bagi yang bertempat tinggal atau bermukim, baik yang bersifat sementara ataupun selamanya tujuannya hanya untuk keperluan ibadah haji. Oleh sebab itulah tanah Makkah tidak boleh diperjual belikan, diwarisi dan dimiliki kecuali keseluruhannya untuk sarana ibadah ummat Islam. Inilah alasan dari ulama *Salaf al-Saleh* yang berpendapat bahwa tanah Makkah tidak boleh dimiliki, disewakan, diperjual belikan dan diwariskan.

b. Tanah Makkah boleh dimiliki.

Adapun alasan memperbolehkan orang perorang memiliki tanah Makkah yaitu sebagaimana firman Allah dalam alquran Surah *al- Hasyr*: 59/8.

لِلْفُقَرَاءِ الْمُهَاجِرِينَ الَّذِينَ أُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ وَأَمْوَالِهِمْ يَبْتَغُونَ فَضْلًا مِنَ اللَّهِ وَرِضْوَانًا وَيَنْصُرُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ  
أُولَئِكَ هُمُ الصَّادِقُونَ (٨)

Artinya: *(juga) bagi para fuqara yang berhijrah, yang diusir dari kampung halaman dan dari harta benda mereka (karena) mencari karunia dari Allah dan keridhaan-(Nya) dan mereka menolong Allah dan Rasul-Nya. Mereka itulah orang-orang yang benar*

Proses dan pelaksanaan ganti rugi menurut hukum Islam sebagaimana contoh-contoh pelaksanaan ganti rugi atas tanah yang telah dilakukan oleh Nabi Muhammad Saw dimana Nabi akan mendirikan Masjid Nabawi, beliau telah membeli tanah penduduk (As'ad bin Zurarah, tanah anak yatim dan sebagian kuburan musyrikin yang telah rusak). Juga “pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra. Tahun 17 H, Umar juga membeli seluruh property yang ada disekeliling mesjid kecuali rumah janda-janda Rasul dan tanah-tanah di sekitar Masjidil Haram untuk pelebaran masjid

tersebut dan mencegah banjir. Sebuah benteng besar juga dibangun disekeliling mesjid, sebagian besar tanah-tanah yang dibutuhkan untuk keperluan sarana ibadah dan kepentingan ummat Islam adalah tanah-tanah yang diwakafkan secara pribadi kepada Nabi dan Umar dengan pengertian tidak adanya jual beli tapi dengan kesadaran sendiri penduduk (masyarakat) melepaskan dengan sukarela hak atas tanahnya demi kemaslahatan atau kepentingan ummat Islam.

Demikian juga pada masa Pemerintahan Bani Umayyah pada tahun 86 H s/d 96 H atau 705 M yang dipimpin oleh Khalifah al-Walid bin Malik yang memerintahkan untuk membebaskan tanah-tanah disekeliling Mesjid Nabawi untuk pelebaran mesjid tersebut dengan cara ganti rugi atau jual beli, serta pelaksanaan ganti ruginya berupa uang karena bersifat jual beli antara penguasa setempat dengan penduduk. Oleh karena itu pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan pembayaran ganti rugi sebagaimana diatur dalam peraturan Pemerintah yang tercantum dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dapat dibenarkan karena tidak bertentangan dengan hukum Islam. Dari uraian di atas penulis mendapatkan suatu kesimpulan bahwa dalam sistim hukum Islam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sudah dikenal dan telah terlaksana di dalam kehidupan ummat Islam dari semenjak tahun 1 H, sewaktu Nabi Muhammad Saw hijrah ke Madinah sampai saat sekarang ini tapi sifatnya hanya pemberian ganti rugi dengan cara ganti rugi atau jual beli dan pelepasan hak atas tanah baik berbentuk wakaf atau lainnya untuk kepentingan /kemaslahatan/ummat.



Islam memandang Negara sebagai institusi yang mengelola masyarakat suatu Negara. Atas dasar inilah maka Islam memberikan hak sekaligus kewajiban kepada institusi tersebut untuk mengatur relasi antar individu dan individu dengan masyarakat serta hubungan individu, masyarakat dengan Negara. Dalam hal pengaturan fungsi-fungsi sosial tanah, Pemerintah (imam) mempunyai otoritas untuk membuat regulasi terkait dengan tanah, untuk mengatur dan menata penggunaan tanah untuk menciptakan kemaslahatan umum. Otoritas Pemerintah membuat regulasi pertanahan didasarkan pada hak yang dimiliki oleh Pemerintah yaitu hak *iqtha*” yaitu hak memberikan lahan pada pihak lain baik sebagai hak milik atau hak memanfaatkan saja dan *hima*” yaitu otoritas untuk menetapkan tempat lindung sebagai *public space* untuk kemaslahatan bersama. Kepemilikan seseorang atas tanah sebagaimana kepemilikan atas harta benda yang lainnya dalam konteks yuridis maupun etika sosial haruslah dipandang sebagai kepemilikan yang di dalamnya juga harus mempertimbangkan aspek-aspek yang bersifat sosial. Kebebasan seseorang atas hak propertinya hakikatnya juga dibatasi oleh hak-hak orang lain baik secara individual maupun kelompok. Dalam konteks ini telah diatur dalam hadis Nabi tentang fungsi-fungsi sosial yang melekat pada hak milik atas tanah dihubungkan dengan kepentingan-kepentingan orang lain dan *public space* (ruang publik). Dalam kaitan dengan relasi personal dan sosial di tengah-tengah masyarakat, persoalan pemanfaatan tanah oleh pemiliknya juga harus mempertimbangkan kepentingan orang lain.

Dalam kaitan dengan kemasyarakatan misalnya, pemanfaatan tanah oleh pemiliknya harus mempertimbangkan kepentingan orang lain yang berdampingan dengannya. Menurut Imam Malik bin Anas, seseorang yang akan membuat sumur yang berdekatan dengan sumur tetangganya tidak diperbolehkan kalau pembuatan sumur itu membahayakan tetangga sebelahnyanya. Begitu juga dilarang seseorang membangun/membuat jamban/WC mengganggu sumur tetangganya karena terlalu berdekatan. Dalam hal seseorang pemilik tanah yang tanah tersebut bergandengan/bersamaan dalam hal kepemilikannya dengan orang lain kemudian pemilik tanah tersebut akan menjual tanahnya, maka dalam fikih tetangganya haruslah orang yang pertama ditawari tanah tersebut. Dalam konteks ini seorang tetangga bahkan memiliki hak *syuf'ah* yaitu hak untuk memaksa pemilik tanah untuk menjual tanahnya kepada tetangganya.

Hak Milik atas tanah sebagai salah satu jenis hak milik, sangat penting bagi Negara bangsa, dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agraria yang sedang membangun kearah perkembangan industri dan lain-lain. Akan tetapi tanah yang merupakan kehidupan pokok bagi manusia akan berhadapan dengan dengan berbagai hal, antara lain.

- a. keterbatasan tanah, baik dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi;
- b. pergeseran pola hubungan antara pemilik tanah dan tanah sebagai akibat perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan dan perubahan-perubahan sosial pada umumnya;

- c. tanah disatu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, pada lain pihak telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.
- d. tanah di satu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat lahir batin, adil dan merata, sementara di lain pihak harus dijaga kelestariannya



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada Bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pemberian ganti rugi hak rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dilakukan dengan beberapa cara antara lain: melalui pelepasan hak atas tanah, pencabutan hak atas tanah, jual beli atau tukar menukar untuk pengadaan tanah tidak lebih dari satu hektar. Sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang perubahan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dijelaskan dalam pasal 74 tentang bentuk ganti rugi yaitu: bisa diganti dengan bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Akibat hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung maka pemerintah daerah bersangkutan untuk mengajukan permohonan hak pakai atas tanah tersebut, karena secara langsung tanah tersebut telah menjadi Tanah Negara.

2. Pemberian ganti rugi hak Rakyat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut hukum Islam yaitu: Di dalam Islam tidak mempunyai satu teori lengkap yang berhubungan dengan sistem pertanahan, namun praktek-praktek pengadaan tanah juga pernah dilakukan oleh Rasulullah SAW dan Umar bin Khattab. Pelaksanaan pelepasan atau penyerahan dan ganti rugi hak atas tanah sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh Rasulullah Saw dan Khalifah Umar bin Khattab ra. adalah dengan cara jual beli *al-bai'* البيع , dan jual beli, tukar menukar, infak, sedekah, hadiah, wasiat, wakaf, warisan, hibah, zakat dan ihyaul mawat yang telah diatur dalam hukum Islam, Pengadaan tanah baik secara sukarela atau paksa diperbolehkan dalam Islam asal dengan syarat yaitu tanah yang akan dicabut tersebut pemanfaatannya benar-benar digunakan demi kepentingan umum dan maslahat nya lebih besar daripada mudharat nya.

## **B. Saran-saran**

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka dapat disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum skala kecil yang akan dilakukan melalui jual beli, terlebih dahulu harus melakukan proses penurunan status hak atas tanahnya menjadi tanah Hak Pakai, atau dapat juga dilakukan secara langsung tanpa penurunan hak atas tanah dengan syarat pejabat yang berwenang sebagai

pihak pembeli bertindak untuk dan atas nama pribadi, untuk selanjutnya dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya melakukan proses pelepasan hak atas tanah tersebut menjadi Tanah Negara, untuk kemudian dimohonkan Hak Pakainya oleh Pemerintah Daerah bersangkutan;

2. Pemerintah disarankan untuk segera menginventarisir, mengevaluasi dan selanjutnya segera merevisi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 beserta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007, dalam rangka memperjelas ketentuan jual beli dan prosedur pelaksanaannya tanpa mengabaikan asas-asas hukum yang berlaku dalam Hukum Tanah Nasional. Revisi dimaksud juga diharapkan dilakukan terhadap pengaturan mengenai penegasan kewajiban dan jangka waktu pengajuan permohonan hak atas tanah oleh Pemerintah/ Pemerintah Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1993 *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, cet. 2, Bandung : Alumni.
- Abi Al-Walid Muhammad bin Ahmad bin Muhammad bin Ahmad Ibnu Rusyd, *Bidayah Al-Mujtahid Wa An-Nihayah Muqtasid*, (Beirut: Dar Al-Ma'rifah, 1986)
- Achmad Rubaie, 2007 *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007)
- Ade Arif Firmansyah, 2012 *Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Pemerintah Daerah*, Tesis, UNILA
- Adrian Sutedi, 2008, *Hukum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Ahmad Said Husnain, *Al-Iqtishad wa Adillatuhu wa Qawaiduhu wa Ushuluhi fi Al-Islam*, (t.t.p, 1413 H)
- Bernard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011 :117
- Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta
- Boedi Harsono, 2008 *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, 2008 hlm 3
- M. Wagianto, S.H ,M.H *Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Bandar Lampung.
- Gunanegara 2008 *Rakyat & Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*(Pelajaran Filsafat. Teori Ilmu. dan Jurisprudensi). PT. Tatanusa. Jakarta
- J.J.H.Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya.



John Salindeho, 2002 Masalah Tanah Dalam Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta.

Joni Ibrahim 2006 Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif. Bayu Media –  
Malang

Khallaf, hlm. 90; lihat juga Muhammad Abu Zahrah, Usul Al-Fiqh, (Beirut: Dar Al-Fikr Al-Arabi, t.t)

Lieke Lianadevi Tukgali, Fungsi Sosial Hak Dan Asas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Disertasi Doktor Ilmu Hukum UI, Kertas Putih Communication, Jakarta, 2010, hlm 180

Mertokusumo, Sudikno, 2006, Hukum Acara Perdata Indonesia, Yogyakarta : Liberty

Muchsan 1992 Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Lembaga Pembebasan Hak, Disertasi Doktor Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta,

Muhammad Abduh, Sosial Institution (lembaga Sosial), belum dipublikasi, materi kuliah S-2, Ilmu Hukum, (Medan: PPS USU, 1999), hlm 14

Muhammad Rusfi, Filsafat Harta : Prinsip Hukum Islam Terhadap Hak Kepemilikan Harta. <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/view/1864> Vol 13, No 2 (2016) 12 Desember 2018 Pukul 11.13 Wib

Muhammad Bakri 2004, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk*

Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia

Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia

R. Setiawan, 2002 Pokok-Pokok Hukum Perikatan, Bandung, Bina Cipta

R. Subekti, 2002 Aneka Perjanjian, (Bandung, Alumni)

Satjipto Rahardjo, 2008, Membedah Hukum Progresif, Kompas, Jakarta, 2008.

Soemarjono, Maria S. W., 2001, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi, Kompas, Jakarta

Soerjono Soekamto dan Sri Mamuji.2003, *Penelitian Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Raja, 2003 hlm 17*

Soetandyo Wignjosoebroto, Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah, Gema Clippin Service.

Sudikno Mertokusumo, 2010. Mengenal Hukum, Penerbit: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta

Ten Haar, dikutip dari John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan (Jakarta, Sinar Grafika 1987), Hlm 62

